

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Le Fonctionnarisme

ET

Les Syndicats de Fonctionnaires

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 7 Juin 1907, à 2 h. 1/2

PAR

André MACAIGNE

Licencié ès Lettres

Président : M. BERTHELÉMY, professeur
Suffragants { MM. SAUZET, professeur
JACQUELIN, professeur

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

1907

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

Le Fonctionnarisme

ET

Les Syndicats de Fonctionnaires

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 7 Juin 1907, à 2 h. 1/2

PAR

André MACAIGNE

Licencié ès Lettres



Président : M. BERTHELÉMY, professeur

Suffragants { *MM. SAUZET, professeur*
JACQUELIN, professeur

PARIS

IMPRIMERIE BONVALOT-JOUVE

15, Rue Racine, 15

1907

INTRODUCTION

Lorsqu'on étudie l'histoire des corporations (1) qui furent, en France, et pendant tout l'ancien Régime, le mode d'organisation de la classe ouvrière, on ne peut songer à défendre leurs règlements minutieux et oppressifs, obstacles aux inventions et aux progrès (2). Mais ce qui apparaît avec clarté, ce qui s'impose à l'esprit avec la dernière évidence, c'est que, dans ces corporations, le compagnon était protégé par la coutume, que l'apprenti jouissait des garanties assurées par celle-ci à tout membre du corps, que l'homme du Tiers état n'était point isolé et trouvait dans ses épreuves, dans ses misères, dans ses revers, un appui et un secours auprès de la corporation à laquelle il appartenait, qu'enfin ce régime protégeait le travailleur des contre-coups qu'il a subis durant tout le xix^e siècle par suite du jeu brusque et déréglé de la concurrence. Ce qu'on

1. *Les Corporations d'Arts et Métiers et les Syndicats professionnels en France et à l'Etranger*, par HUBERT-VALLEROUX, Paris, in-8°, Guillaumin, 1886.

2. Cauwès. *Cours d'Economie politique*, 13^e édit., p. 109-112.

ne saurait nier, c'est que cette organisation robuste et vivace a longtemps fait régner la paix dans le monde du travail et qu'elle y a maintenu un état moral, sinon entièrement satisfaisant, du moins beaucoup plus avantageux au public et au travailleur lui-même que celui que nous observons de nos jours.

Les corporations, toutefois, étaient condamnées, sinon dans leur principe, du moins dans leur organisation, par l'opinion publique et les doctrines individualistes de la fin du XVIII^e siècle n'avaient pas peu contribué à ce résultat. Momentanément supprimées par l'édit de Turgot des 1776, elles sont définitivement prohibées par l'Assemblée constituante (loi du 4 mars 1791). Mais, comme il ne suffisait pas alors de prohiber, et pour rendre la mesure plus complète, l'article 2 de la loi de 14-17 juin 1791 déclarait que « les citoyens d'un même état ou profession, les entrepreneurs, ceux qui ont boutique ouverte, les ouvriers et compagnons d'un art quelconque ne peuvent, lorsqu'ils se trouveront ensemble, se nommer ni président, ni secrétaires, ni syndics, tenir des registres, prendre des arrêtés et délibérations, *former des règlements sur leurs prétendus intérêts communs...* »

Désormais, plus d'associations, plus de règlements, plus d'entraves : la liberté complète ! Et avec cette liberté, les inventions se multiplient ; le travail, pressé par la concurrence, est plus actif ; la produc-

tion devient intense ; tout se transforme : méthodes économiques et procédés industriels.

Et l'aboutissement de cette révolution économique est l'avènement de la grande industrie et avec elle la concentration des capitaux et des instruments de production dans quelques mains puissantes. Mais, à côté d'eux, il y avait une masse énorme d'ouvriers dispersés, isolés, sans cohésion et sans forces !

Le droit d'association, toutefois, cette liberté pour les ouvriers et les patrons de se réunir et de se concerter ont toujours paru si nécessaires, qu'en dépit de la loi, les divers gouvernements qui se sont succédés en France ont permis ou plutôt ont toléré la création de chambres syndicales patronales et ouvrières.

Dès 1809, les entrepreneurs de maçonnerie constituent un bureau professionnel ; les boulangers et les bouchers de Paris s'organisent en corporations ; puis, peu à peu, reconnues officieusement, sinon officiellement par les divers gouvernements qui se succédèrent en France au xix^e siècle, des chambres syndicales patronales se formèrent dans presque toutes les industries.

Les organisations ouvrières n'obtinrent pas la même tolérance ; aussi les ouvriers, ne pouvant se grouper en syndicats, forment des compagnonnages, spécialement dans les professions du bâtiment (1).

1. Cf. H. BERTHÉLEMY. *Précis de droit administratif*, p. 302, n° 2.

Toutefois, à la suite d'une visite faite à l'Exposition universelle de Londres en 1862, par des délégués de groupements ouvriers, des syndicats se constituent sur le modèle des *Trade's Unions* ; et le Parlement vote la loi du 25 mai 1864 sur les coalitions qui déclare que le simple fait d'abandonner simultanément le travail n'est plus coupable et punissable et que seul l'emploi de la violence et de la fraude est répréhensible. La prohibition des droits de réunion et d'association subsistait toujours cependant. Mais peu à peu des tendances plus marquées se dessinent et s'affirment. M. Ducarre, député du Rhône, le reconnaissait en 1871, lorsqu'il écrivait comme rapporteur de la Commission d'enquête du travail, les lignes suivantes : « Nous avons rencontré partout une tendance à revenir à l'ancien régime de corporations, corps de métiers, maîtrises ou jurandes, qui a été celui du travail en France. Ce n'est pas sans surprise que nous avons retrouvé le vague et inconscient souvenir d'un passé vers lequel on revient, tout en croyant marcher en avant... »

Non, on ne revenait pas aux corporations proprement dites ; mais, sous l'influence des idées nouvelles, et par la nécessité même de l'organisation différente du travail, on élaborait une législation qui éviterait le choc parfois si violent et si funeste de ces deux grandes puissances modernes : le capital et le travail.

Le 4 juillet 1876, M. Lockroy déposait un projet de loi tendant « à la reconnaissance légale, à l'organisation et au fonctionnement des chambres syndicales patronales et ouvrières. » Puis, le 22 novembre 1880, MM. Cazot et Tirard, déposaient un projet de loi qui, après deux votes successifs et de nombreuses modifications, est devenu la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, abrogeant la loi révolutionnaire et reconnaissant à tout ouvrier ou patron vivant de son travail, le droit de s'associer à d'autres patrons ou ouvriers en vue d'une multiplication et d'une organisation des forces. On brisait les vieilles entraves, on triomphait de la théorie purement individualiste, née des préjugés de l'époque révolutionnaire et impériale, on consacrait à nouveau une de ces réalités sociales que l'on ne peut impunément méconnaître, et la liberté d'Association reparaissait au profit de tous ceux qui avaient à défendre les mêmes intérêts économiques. — 14 juin 1791, 21 mars 1884 en vérité « toute une révolution économique et sociale, dit très justement M. Barthou, sépare ces deux dates (1). »

Une telle réforme ne devait pas toutefois se produire sans provoquer ici des défiances, là des suspensions. L'auteur même de la loi, M. Waldeck-Rous-

1. L. Barthou. *L'Action Syndicale*, p. 1. Paris. Rousseau, 1904.

seau, le prévoyait puisqu'il écrivait dans sa circulaire aux préfets du 25 août 1884 : « Le lacerisme de la nouvelle loi, qui est tout à l'avantage de la liberté, pourra causer au début quelques hésitations et quelques incertitudes. Il serait difficile de prévoir à l'avance toutes les difficultés qui pourront surgir. Elles devront toujours être tranchées dans le sens le plus favorable au développement de la liberté », et il déclarait au banquet de l'Union des Chambres Syndicales ouvrières, le 18 juillet 1884 : « Ce qui me préoccupe dans l'avenir des syndicats professionnels, ce n'est pas le développement qu'ils peuvent prendre ; ce que je craindrais plutôt, c'est qu'ils ne prennent pas tout le développement auquel ils sont appelés. » Et cependant Waldeck-Rousseau avait pleinement confiance, car il pressentait toute la fécondité de la réforme qui venait d'être votée et il savait qu'on n'étouffe pas la vie sociale par des oppositions d'intérêts particuliers, par des distinctions légales ou des moyens de jurisprudence.

Et de fait, malgré les hostilités des patrons qui au début renvoyaient impitoyablement tous les ouvriers syndiqués, malgré les défiances des ouvriers qui voyaient dans la loi de 1884 « un véritable piège tendu aux travailleurs », les Associations syndicales sont de plus en plus nombreuses (1).

1. Il y a actuellement plus de 800.000 syndiqués. Après vingt ans de liberté syndicale, c'est peu, nous dira-t-on, à

Et toutes les professions ont voulu profiter des avantages de la loi du 21 mars 1884, non seulement les ouvriers de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, mais aussi ceux qui exercent une profession libérale, mais même les fonctionnaires et employés de l'Etat.

Or, nos gouvernants ont, pour la plupart, dénié jusqu'à présent à leurs fonctionnaires et employés le droit d'user de la loi sur les syndicats professionnels ; et, de leur côté, les intéressés ont usé de tous moyens d'action, même les pires — agitations révolutionnaires, grèves, congrès, propagande par les journaux et par les affiches, pétitions au Parlement — pour arriver à leurs fins. Et ainsi les dernières années du xix^e siècle et les premières années du xx^e siècle auront été marquées par *une crise du fonctionnarisme* à qui tout le monde est loin de reconnaître les mêmes causes, le même caractère ou la même gravité, mais que bien peu de personnes se hasarderaient à nier.

Et cette crise du fonctionnarisme se rattache elle-même, n'est qu'un des symptômes, l'un des plus

peine un dixième de la classe ouvrière ! Certes, mais si jusqu'ici les progrès n'ont pas été aussi rapides qu'ils auraient dû l'être, le jour est peut-être proche, grâce aux modifications apportées à la loi de 1884 par le rapport Barthou, où la classe ouvrière toute entière sera organisée en syndicats.

alarmants d'ailleurs, d'une crise beaucoup plus grave, de la *crise de l'Etat moderne*, arrivé à l'une des étapes de son évolution organique.

De cette crise de l'Etat moderne, les uns se réjouissent : « Nous assistons aujourd'hui, disent-ils, à cette rencontre entre la démocratie qui finit la monarchie, et le fédéralisme syndical, produit du prolétariat de la grande industrie que l'on essaie vainement de confondre l'un dans l'autre. Développement de la démocratie, antagonisme entre la démocratie et le socialisme, voilà toute la crise de l'Etat moderne : crise constitutionnelle ou crise d'autorité » (1).

D'autres s'alarment et ils vaticinent : nous sommes arrivés, nous tous qui avons le souci de la prospérité, de la grandeur, de l'existence même de notre patrie, au bout de la route, où de concessions en abdications, nous franchissons depuis huit ans de si douloureuses étapes. Devant nous, le gouffre ; derrière nous, la bande qui, depuis huit ans, nous poursuit sans relâche et avec elle toute la partie du peuple qui, grisé de haines et de sophismes, ne songe déjà qu'à nous anéantir ! « Comme le fantôme des légendes frappant à la porte dans la nuit, pour annoncer des événements redoutables, écrivait naguère M. Jaurès, nous entendons maintenant les appels rejetés de la Révolution. » Ces paroles ne

1. Maxime Leroy. *Les transformations de la Puissance publique*, Paris, 1906, p. 7.

font-elles pas songer à la sinistre prophétie d'Henri Heine, prétendant que la France verrait une nouvelle Révolution auprès de laquelle celle de 1789 apparaîtrait une simple idylle.

Il y a donc, de l'aveu même d'hommes politiques, d'opinions divergentes, crise de l'Etat moderne. A cette crise est intimement liée la question des syndicats de fonctionnaires. Et par suite, ce n'est pas là une de ces questions du jour inopinément posées par un incident passager et destinées à disparaître quand se sera effacé le souvenir de l'incident qui les a suscitées. Non. C'est une question que pose dans l'ordre administratif la force même des choses ; c'est notre organisation administrative générale, ce sont les exigences et les nécessités de la centralisation administrative, les complexités de plus en plus grandes du mécanisme de l'Etat contemporain, avec la multiplication croissante du nombre des agents indispensables au fonctionnement normal de ce mécanisme, qui mettent la question à l'ordre du jour au premier plan des préoccupations qui doivent solliciter la réflexion et la décision appropriée des hommes d'Etat devant lesquels le problème se pose.

Définir exactement la *crise* présente du fonctionnarisme, dégager en quelques pages sa nature véritable et sa portée, telle est en somme la tâche que nous nous sommes proposés d'accomplir. De tous

les problèmes que la science politique est appelé à résoudre, c'est l'un des plus importants et des plus ardu, car il ne s'agit rien moins que de la mission de l'Etat, de la définition de ses règles et de ses limites.

« Je crois, a dit Waldeck-Rousseau, parlant devant le Sénat, en 1884, précisément à l'occasion des syndicats professionnels, que, quand une revendication de cette nature se pose devant nous, il faut la regarder bien en face ; si elle ne répond pas à un droit naturel et légitime, il faut le dire hautement, il faut la repousser fermement... »

Nous sommes adversaires des syndicats de fonctionnaires, et nous l'avouons franchement ; à nous de justifier notre opinion. Peut-être, au surplus, notre entreprise sera-t-elle jugée réactionnaire. Qu'il nous soit permis, en réponse, d'emprunter ces paroles prononcées naguère par M. Rouvier : «... En toute réaction ! Ah ! Messieurs, je souhaite que le cours des événements fasse que ce ne soient pas ceux qui veulent pousser la liberté jusqu'au point où elle côtoie l'anarchie qui soient les véritables fauteurs de réaction (1) ».

1. *J. off.* Ch. des dép. Déb. parlem., 7 novembre 1905.

PREMIÈRE PARTIE

LES FAITS

CHAPITRE PREMIER

La Crise du Fonctionnarisme et ses Causes

Dans un livre qui date de cinq années à peine, M. Emile Faguet, étudiant la crise de notre régime parlementaire, « crise particulièrement grave, disait-il, jusqu'à faire craindre que la santé même du pays, n'en soit compromise », déclarait : « Pour être juste, et simplement pour être complet, j'ajoute que l'administration se défend un peu. L'administration qui, en France, forme une espèce d'aristocratie, même un peu héréditaire, l'administration qui a ses traditions, ses mœurs et coutumes, ses maximes de gouvernement, sa solidarité, oppose au gouvernement

occulte des députés et sénateurs ses traditions, ses règles, ses règlements, ses « droits acquis » ; elle lui oppose surtout sa pérennité, et cet avancement incomparable qu'elle reste et que lui passe, change et se renouvelle. C'est cela qui empêche que le mal soit énorme. Chose inattendue, c'est à l'administration que la France doit de ne pas dépendre tout entière de la politique et des politiciens et de ne pas être asservie par eux. L'administration nous est une garantie de liberté » (1).

C'était, même en 1901, faire preuve d'un optimisme bien exagéré ! mais comment, en 1907, grâce à tant de faits récents, ne pas adopter une opinion un peu divergente ! Ce sont tour à tour la grève des ouvriers des arsenaux en 1904, et celle des sous-agents des postes en avril 1906 ; ce sont les instituteurs qui, malgré la loi et les décisions de leurs chefs, transforment leurs « amicales » en syndicats, prennent place dans les Bourses du travail et déclarent adhérer à la Confédération générale du Travail (Congrès de Nantes, mars 1907), c'est une agitation qui se manifeste chez tous les fonctionnaires de l'Etat, chez les agents des douanes comme chez les employés de ministère, ou même chez les sergents de ville. C'est tout récemment l'injurieuse *lettre ouverte à M. Clemenceau* signée par

1. *Problèmes Politiques*, chez COLIN, 1901, in-17, p. 75.

le Comité central pour la défense du droit syndical des salariés de l'Etat, des départements, des communes.

Comment ne pas voir dans tous ces faits les symptômes de ce qu'on a appelé très justement *la crise du fonctionnarisme* et qui ne tend rien moins qu'à désagréger et à ruiner complètement notre organisation administrative, fondée avant tout sur le principe hiérarchique, pour y substituer une administration transformée, régime où les chefs seront directement élus par les syndiqués, régime idéal où « chacun pratiquera sans efforts toutes les vertus républicaines. On y sera à jamais débarrassé de ce mal honteux qu'est le favoritisme, de l'intervention arbitraire des hommes politiques et de celle des grands chefs. »

Avant de nous demander quelles réformes remédieraient efficacement à la crise actuelle des fonctionnaires, recherchons tout d'abord quelles sont les causes de cette crise.

§ 1. — Les Causes de la Crise du Fonctionnarisme

A) *Le nombre exagéré des fonctionnaires.* — « Il y a, disait naguère M. Charles Beauquier, un fait certain, établi : il règne en ce moment un fonctionnarisme scandaleux, et les fonctionnaires eux-mêmes — je pourrais vous le prouver en vous citant des articles de journaux spéciaux — tous les fonctionnaires qu'ils

appartiennent à l'administration des contributions indirectes ou à celle des douanes, réclament eux-mêmes contre cette pléthore de fonctionnaires. (1) »

Une telle affirmation est indiscutable : les faits sont là, indéniables ! Les Chambres, en 1849, avaient eu l'indiscrétion de demander au gouvernement d'établir le nombre exact de ceux qui émargeaient au budget, et même de l'exiger par la loi de finances qui prescrivait la publication d'un tableau détaillé de tous les emplois rétribués par l'Etat, les départements ou les communes. Mais cette prescription ne fut pas suivie d'effet, le gouvernement étant venu affirmer que la publication ne comprendrait pas moins de 50 volumes in-4° de 600 pages et entraînerait en frais de personnel et de matériel une dépense de plus de 500.000 francs. Devant une telle déclaration, les Chambres prirent peur et rapportèrent l'article 22 de la loi de 1849 (2).

Malgré l'exagération évidente, les faits n'en sont pas moins patents : le travail que l'Etat n'avait pas voulu assumer, un sociologue, M. Turgean, s'en est chargé, et il a établi, par des chiffres exacts, l'extension sans cesse croissante du fonctionnarisme. En 1846, il y avait en France 180.000 fonctionnaires

1. *J. off.* Ch. Déput. Déb. parlam., 2^e séance du 2 septembre 1903, p. 3, 124.

2. Cf. Vivien. *Etudes Administratives*, 2^e édit. 1852, t. II, p. 177.

émargeant au budget pour 245 millions, en 1873, 243.000 fonctionnaires émargeant au budget pour 400 millions ; en 1896, il y avait 665.000 fonctionnaires émargeant aux budgets de l'Etat, des départements et des communes (1) ; en 1901, ils étaient 745.000 et actuellement ils ne sont pas loin d'atteindre le million !

Et, si l'on examine à quelles causes tient cette inquiétante marée du fonctionnarisme, en dehors des causes morales, ne s'explique-t-elle pas assez aisément par notre régime politique et administratif lui-même, régime de centralisation, qui nous impose cette lourde machinerie gouvernementale que M. Clémenceau, toujours spirituel, comparait naguère à la machinerie de Marly, et que la République hérita de l'Empire et de la monarchie de Juillet.

La Centralisation, par là se caractérise l'œuvre du premier consul dans l'organisation administrative de la France ; c'est le principe dominant, essentiel, dont on retrouve partout l'application. Sans doute, pour implanter les maximes nouvelles, il était indispensable que les institutions fussent confiées à une hiérarchie unique, puissamment organisée. La centralisation administrative résultait de l'entière subordination des fonctionnaires les uns aux autres et de l'absence presque complète de services locaux. Elle se mani-

1. *Journal des Economistes*, 15 oct. 1897. p. 151.

festait par l'exacte symétrie des agents de l'administration à tous les degrés. L'instruction de l'Assemblée Constituante du 8 janvier 1790 résumait très bien cet état de choses lorsqu'elle disait : « L'Etat est un. Les départements ne sont que des sections d'un même bout. Une administration uniforme doit donc les embrasser tous dans un régime commun. » Et d'autre part pour expliquer ces divisions territoriales qui coupent par morceaux les anciennes provinces, on donnait comme raison la nécessité de rapprocher l'administré de l'administrateur. « Je demande, disait Mirabeau, de nombreux départements, afin que l'étendue du département et ses positions géographiques permettent aux députés des villes et des villages de se rendre facilement au chef-lieu. »

Mais maintenant il n'en est plus ainsi. Les chemins de fer, le télégraphe et le téléphone ont tellement rapproché les distances et si complètement modifié nos habitudes que nos divisions départementales ont cessé d'être rationnelles. — « Et cependant, écrivait naguère M. Beauquier (1), président de la commission de la décentralisation, notre administration si enviée est restée telle qu'elle était au temps des coches, des diligences et des fondrières.

1. Cf. le projet de décentralisation récemment déposé à la Chambre des députés par M. Beauquier et plusieurs de ses collègues. *Le Monde Economique*, 16 mars 1907.

Nous avons autant de sous-préfectures et de préfectures, autant de directeurs départementaux des contributions directes et des contributions indirectes, autant de recettes financières, autant de tribunaux d'arrondissement, etc. Les innombrables fonctionnaires, nécessités par cette pléthorique administration, grouillent sur notre budget comme les chenilles du papillon blanc sur les feuilles de chou ! » Et M. Paul Deschanel de s'écrier très justement : « La France n'est pas une démocratie, c'est une bureaucratie ! » (1).

Outre ce qui lui appartient très nécessairement en propre, c'est-à-dire la défense du territoire, la police, la justice, on trouve dans les attributions de l'Etat l'assistance, l'instruction à tous les degrés, etc. Il semble même à certains que la fonction de l'Etat soit universelle et que tout rentre dans son ressort.

Et dès lors, il est facile d'imaginer l'innombrable armée de fonctionnaires nécessités par ces innombrables intérêts. Et que dire lorsqu'on aura réalisé le projet de convertir en monopoles publics la fourniture de l'eau, du gaz, de l'électricité, l'alcool, le café, les raffineries de sucre, etc., lente évolution vers le collectivisme ?

1. P. Deschanel. *La Décentralisation*, p. 11. Paris, in-12, 1895.

Ainsi donc, par suite de notre régime de centralisation et de monopoles un trop grand nombre de fonctionnaires, telle est peut-être la cause primordiale de la crise du fonctionnarisme. Trop de fonctionnaires... et comme conséquence pas assez rétribués !

B) *La modicité des appointements et salaires.* — Il suffit de parcourir les discussions annuelles du budget pour constater que c'est là l'un des objets principaux des revendications des fonctionnaires, et il suffit d'autre part de se livrer à une enquête très sommaire pour s'apercevoir qu'en fait, la plupart du temps, leurs réclamations sont fondées. Plus de 200.000 fonctionnaires ou agents (facteurs ruraux, cantonniers), reçoivent moins de 1.000 francs; plus de 100.000 fonctionnaires (instituteurs, sous-agents des postes, commis de ministères, ouvriers des exploitations de l'Etat, etc.) reçoivent de 1.000 à 2.000 francs par an. Les gros traitements ou du moins ceux que l'on considère comme tels varient de 6.000 à 10.000 francs, et on peut presque désigner nominativement ceux qui reçoivent 20.000 francs par an : c'est l'aristocratie administrative ! Aussi M. Alfred Neymarck disait très justement à la commission extra-parlementaire de l'impôt sur les revenus le 9 novembre 1894 : « Je considère que nos fonctionnaires et employés dans les grandes administrations publiques reçoivent des traitements

et salaires bien peu en rapport avec les services qu'ils rendent et sont insuffisamment payés. Il suffit de comparer les traitements en France à ceux des pays étrangers dont la situation financière est loin de valoir la nôtre, pour se rendre compte que les traitements et salaires publics sont insuffisants » (1).

D'autres ont voulu nous apitoyer sur le sort du malheureux fonctionnaire : « Le cantonnier qui sur la grande route, remue la pioche, le facteur de campagne, le « rural », qui, matin et soir, par tous les temps, péniblement gravit avec sa boîte pesante les côtes solitaires, ont-ils, avec quarante sous par jour un sort plus doux que le journalier qui fait la récolte ou le garçon de ferme qui soigne le bétail ? Et lequel faut-il plaindre le plus de l'ouvrier qui, dans un atelier sain, aéré, incessamment contrôlé, paisiblement dirige le métier à tissage, ou du modeste « rond-de-cuir », assis huit heures durant dans l'encoignure d'un humide corridor... La redingote râpée serait-elle moins digne de commisération que le bourgeron neuf » (2) ?

Et pourtant, en faveur des fonctionnaires, que de réformes accordées, que d'augmentations de salaire votées chaque année ! Citons un exemple. Au

1. Cité dans la *Réforme sociale*, 16 février 1899, p. 321.

2. Georges Cahen. *Revue bleue*, avril 1905.

moment de la grève des facteurs, en avril 1906, le secrétaire du syndicat de sous-agents des postes déclarait dans un discours au Tivoli Vaux Hall : « Le budget des postes vient d'être voté et, une fois de plus allégé de toute réforme en notre faveur » ; il se trouvait au contraire qu'au budget de 1906 un crédit annuel de 2.400.798 francs avait été accordé pour des améliorations qui, au total, occasionneront une dépense de 3.411.730 francs, et qu'en outre on avait accordé 4.750 sous-agents de renfort, soit une augmentation de plus de 15/00 pour les facteurs des diverses catégories. Au surplus, les chiffres sont là : le ministère des Finances a présenté pour l'exercice 1907 un projet de budget qui dépasse quatre milliards alors qu'en 1876 les dépenses publiques de l'Etat n'atteignaient que 2.750 millions, et M. Barthou déclarait à la tribune de la Chambre (12 avril 1906) qu'il ne faudrait pas moins de 100 millions supplémentaires pour donner satisfaction aux relèvements de traitements qui lui étaient demandés.

Et néanmoins, malgré l'évidente modicité des traitements nécessités par l'extension trop considérable du nombre des fonctionnaires, il y a un accroissement encore plus considérable du nombre des concurrents et de demandes d'emplois de l'Etat. « Tout le monde, écrivait Jules Simon, veut des places et de l'autorité ; que de gens entravés, gênés,

garrottés se croient libres, uniquement parce qu'ils ont le pouvoir de gêner les autres, et parce qu'ils ont d'autres affaires que les leurs ! Un second résultat, c'est que le gouvernement seul peut donner des places et de l'autorité. C'est là, dit-on, une grande force pour lui, un grand moyen d'administration. Il n'en est rien. A chaque place qu'il donne, il fait un heureux et vingt mécontents. Il n'est entouré que de mendiants et servi par des flatteurs. Il est obligé de créer des places, non parce qu'il y a une fonction, mais pour qu'il y ait un fonctionnaire. Il fait nécessairement de mauvais choix qui le discréditent. Le nombre immense des mécontents et des disgraciés n'a d'autre espoir que de renverser l'ordre établi, et de faire le lendemain une curée. Toutes ces places sont une ruine pour le budget, une entrave permanente pour les affaires, un appât pour les ambitions (1). »

Les administrations elles-mêmes, d'ailleurs, collaborent de leur mieux à la multiplication des emplois, aussi bien supérieurs que subalternes, parce que les uns et les autres, dans l'état actuel de notre organisation administrative, sont nécessaires à ce que l'on a appelé plaisamment le « ventre de l'administration. » En effet, les créations d'emplois supérieurs nouveaux constituent une manne ardemment souhaitée par tous ceux devant lesquels n'existent que des issues insuf-

1. J. Simon, *La liberté*, t. II, ch. I, p. 206.

fisantes ; quant aux emplois subalternes, si leur fondation satisfait quelques candidats, elle sert de justification à l'existence des emplois supérieurs qui ne peuvent naître que sur un plus ou moins grand nombre de subordonnés. C'est ainsi que, du haut en bas de la hiérarchie, en y comprenant ceux qui attendent à la porte, tous ont un intérêt direct à la multiplication des fonctions ; les petits pour entrer, les moyens pour avancer et les gros pour enfler leur situation au delà de toute mesure (1).

1. Et quédire des mœurs gouvernementales : « Autrefois, un ministre, dit M. Charles Beauquier dans les motifs d'une récente proposition de loi, avait à côté de lui, attaché à son cabinet, un secrétaire particulier, et c'était tout. Aujourd'hui le cabinet d'un ministre est presque l'équivalent d'un bureau ; on y rencontre des chefs et des chefs adjoints, des sous-chefs, des sous-secrétaires, etc., etc., tous amenés par le ministre, choisis la plupart du temps en dehors de l'administration mais qui sont destinés à y rester quand le ministère aura disparu. Lorsqu'est venu pour celui-ci l'heure de rendre son portefeuille, il fait, avant de partir, son testament administratif au profit de ses créatures. Il s'ingénie à les caser un peu partout et avec d'autant moins de scrupules, qu'il est assuré de la complicité de son successeur qui en fera autant, quant à son tour, il quittera le pouvoir. Les bonnes traditions ne doivent-elles pas être conservées ?

Comme naturellement, il ne se fait pas à point nommé de vacances, on crée des postes pour les favoris ; on double les bureaux, on partage les divisions ; on invente, en augmentant la paperasserie, de nouveaux services, et c'est ainsi que la tache d'huile du fonctionnaire s'étend d'année en année.

Aussi, quel fourmillement de sinécures ! Que d'inspecteurs qui n'ont rien à inspecter, de contrôleurs qui n'ont rien à

Et, néanmoins, malgré tant d'emplois nouveaux, la demande est toujours supérieure à l'offre, et l'on cite telle fonction très peu rétribuée où il y a des centaines de concurrents pour une place disponible.

C) *Le Népotisme*. — Aussi, pour entrer dans une carrière, il faut gagner l'appui des personnages politiques, multiplier les sollicitations, les visites, les stations d'antichambre. C'est aujourd'hui le règne du favoritisme, à tel point qu'un rapporteur du budget, peu suspect de parti-pris, déclarait que « le favoritisme a pris dans nos institutions démocratiques une extension prévue (1) ». Et M. Paul Boncour déclare : « Et l'arbitraire administratif, chaque jour dominé par l'ingérence politique, continue de développer chaque jour ses effets néfastes, arrêtant les initiatives, décourageant les bonnes volontés, maintenant sous un autoritarisme de surface une anarchie médiocre (2). » Des faits récents demeureront célèbres (3) — et l'on se souvient de l'arrêté du Conseil d'Etat qui, sur l'initiative heureuse d'une association de fonctionnaires, — annula vingt-neuf avancements scandaleux et illégaux.

contrôler, de receveurs sans caisse et d'officiers sans soldats ! Comment s'étonner, lorsqu'on veut porter la hache dans cette forêt d'abus, de rencontrer de si indomptables résistances ? » *J. off.* Ch. des députés. Doc. Parlem. Annexes n° 121, 1902, p. 628.

1. M. Dubief, rapporteur du budget des Colonies, en 1904.

2. Paul Boncour. *Les syndicats de fonctionnaires*, p. 63.

3. *La Liberté*, 20 janvier 1906. — *L'Action*, 8 janvier 1904.

Au surplus ne faut-il pas avant tout s'en prendre à nos règlements en vigueur qui visent les nominations et les avancements, et ne savons-nous pas qu'en France il est légalement permis aux ministres de nommer un parent ou un protégé à tel haut emploi, préfet, conseiller d'Etat, trésorier-payeur, etc., sans que le candidat ait à justifier d'aucun grade ou d'aucune condition d'aptitude, et aujourd'hui, comme au commencement du siècle, le ministre de la Justice, sans avoir à tenir compte d'aucun tempérament, peut élever d'emblée un simple avocat aux plus hautes dignités de la magistrature, à celle de premier président de la Cour suprême ou de procureur général.

Nous ne voulons pas poursuivre plus longtemps le procès de notre régime administratif : ces seules constatations suffisent à expliquer le malaise où nous vivons actuellement ; elles suffisent aussi à établir que les réclamations des fonctionnaires — sinon les moyens d'action qu'ils prétendent employer — sont quelque peu justifiées.

§ 2. — Les Projets de Réforme

Une telle situation ne pouvait manquer de préoccuper les pouvoirs publics, de susciter de nombreux projets de réforme, des propositions de loi, des

décrets. Et de fait, dès 1830, dans la séance du 15 décembre, le député Millet se plaignait déjà de l'exagération du nombre des fonctionnaires. « Le premier besoin du pays, disait-il, c'est la destruction de ces superfétations qui nous ruinent ; c'est la réforme à introduire dans une administration si compliquée de tant d'écritures dispendieuses et inutiles, qui peut amener cette économie que nous invoquons avec tant de raison... »

Depuis cette époque, les protestations ont continué de se produire sans aboutir à aucun résultat, malgré les diverses mesures proposées dans le but de diminuer le nombre toujours croissant des employés de l'Etat et la complication des rouages administratifs. En 1843, à la Chambre, M. Bignon, au nom de la Commission du budget de 1844 dont il était rapporteur, fit voter un article 7 à la loi de finances du 24 juillet 1843 ainsi conçu : « Avant le 1^{er} juillet 1845, l'organisation centrale de chaque ministère sera réglé par une ordonnance royale insérée au *Bulletin des lois*. Aucune modification ne pourra y être apportée que dans la même forme et avec la même publicité. » La réorganisation des services publics apporta... une augmentation de 800.000 francs.

Puis, c'est la proposition déposée par M. d'Haussonville, Saint-Marc Girardin, de Gasparin et de Sainte-Aulaire ayant pour objet de faire fixer dans

une loi des règles pour l'admission et l'avancement dans les fonctions publiques. Un rapport de cette proposition fut déposé par M. Dufaure le 13 juillet 1844, duquel nous extrayons le paragraphe suivant : « Le fonctionnaire public a des devoirs importants à remplir, il consacre à l'accomplissement de ses devoirs tout son temps, son travail, sa vie. De là naissent ces deux conséquences : les fonctions publiques ne peuvent être conférées qu'à celui qui présente des garanties suffisantes d'aptitude et de lumières ; chaque fonctionnaire doit conserver l'espérance de gagner, en remplissant ses devoirs, par son zèle et par son talent, une position plus honorée et plus lucrative. Il est donc utile et juste, pour l'Etat comme pour le fonctionnaire, de régler les conditions d'admission et de l'avancement dans les fonctions publiques... »

La proposition vint en discussion à la séance du 6 février 1845 ; tous les articles ayant été votés séparément, la Chambre rejeta l'ensemble de la loi par 157 voix contre 156 !

C'est l'article 22 de la loi de finances de 1849 décidant que le gouvernement publiera l'état détaillé de toutes les fonctions rétribuées par l'Etat, les départements et les communes. C'est l'article 41 de la loi de finances de 1870 stipulant que l'organisation centrale de chaque ministère serait réglée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique.

A nouveau, en 1885, à la séance du Sénat du 16 juillet, M. Marcel Barthe dépose une proposition de loi « ayant pour objet de réglementer les conditions d'admission et d'avancement dans les fonctions publiques :

Article premier. — A l'avenir, nul ne pourra être admis dans les services rétribués par l'Etat si son aptitude n'a pas été constatée par l'un des deux moyens suivants : *a)* le résultat d'un concours ou d'un examen spécial, subi en public, d'après un programme déterminé, devant une commission chargée de dresser une liste de candidats par ordre de mérite ; *b)* un examen subi à la sortie d'une école spéciale, si l'admission n'a lieu qu'au concours ;

Art. 2. — Tout fonctionnaire débutera par le grade le moins élevé. Nul ne pourra être admis dans les autres grades qu'à la double condition : *a)* d'avoir rempli pendant un temps indéterminé le grade immédiatement inférieur ou un emploi équivalent ; *b)* d'être compris dans une liste de présentation formée exclusivement de noms portés au tableau d'avancement.

Les nominations des candidats remplissant les deux conditions qui précèdent auront lieu : deux tiers à l'ancienneté, un tiers au choix (1).

La proposition de loi ne fut jamais discutée.

D'autres propositions de loi furent déposées le

1. *J. off.* Annexes du Sénat, 1885, p. 323.

23 novembre 1889 et le 30 novembre 1893 par M. Charles Beauquier, le 25 novembre 1898 par M. Labussière, le 4 juillet 1901 par M. Antide Boyer, le 24 juin 1902 par M. Charles Beauquier tendant à la nomination d'une commission chargée d'ouvrir un concours entre les personnes qui lui soumettraient des projets de réforme ou de simplification administrative susceptibles de faire réaliser des économies ; le 30 juin 1902, par M. Léon Renault, tendant à la réduction des dépenses publiques.

Le 15 mai 1906, le ministre des finances prenait un arrêté instituant une commission chargée d'examiner la situation comparative des ouvriers de l'Etat dépendant des divers ministères ; le 29 mai 1906, le ministre de l'Intérieur faisait signer un décret instituant une commission chargée de préparer un projet de réorganisation de l'administration départementale en vue de la simplification des services⁽¹⁾. Enfin,

1. Rapport de M. Clemenceau : « Depuis l'an VIII, époque à laquelle remonte la division territoriale actuelle de la France, en départements et en arrondissements, il s'est produit des faits économiques considérables (changements dans la répartition de la population, formation d'agglomérations nouvelles ; créations de grands centres industriels, construction de chemins de fer, de réseaux télégraphiques et téléphoniques, etc., etc.), qui ont complètement modifié les rapports des divers groupements régionaux. Il apparaît en conséquence que notre organisation administrative créée, à cette époque, pour un état tout différent, n'a plus sa raison

par un décret du 18 août 1906, M. Sarrien, garde des Sceaux, réglementait les conditions d'accès à la magistrature.

Certes ce sont là de louables initiatives, prises tant pour la réduction des dépenses publiques et la restriction du fonctionnarisme que pour la réglementation des carrières administratives. Mais à notre époque de crise tous ces décrets, toutes ces propositions de lois ne témoignent-ils pas aussi que nous n'avons eu un gouvernement assez énergique pour faire aboutir les réformes depuis longtemps réclamées. Et le Parlement, « trop occupé par les querelles de parti, incompétent en matière technique, enfin prisonnier de sa clientèle électorale n'était-il pas incapable d'assurer le contrôle efficace de la discipline et du travail dans les administrations ? »

d'être et qu'elle doit être modifiée dans des conditions qui soient mieux en rapport avec les nécessités actuelles.

Le gouvernement a résolu de préparer cette réforme et il a décidé de confier à une commission le soin d'en rechercher les conditions en vue d'une prompte réalisation.

Le projet qu'il s'agit d'élaborer devra être conçu dans un esprit de décentralisation. Il s'attachera à simplifier notre organisme administratif et à supprimer les rouages, les formalités inutiles, afin de rendre plus rapide, plus facile, moins coûteuse l'expédition des affaires, tout en tirant un meilleur parti de fonctionnaires moins nombreux. Il devra, en un mot, avec un meilleur aménagement des services, rajeunir notre système administratif dont il accélérera le fonctionnement tout en réalisant d'importantes économies. » *J. off.*, 30 mai 1906, p. 3689.

Et alors, les employés de l'Etat, plus victimes que bénéficiaires du régime de la faveur, ont prétendu prendre en mains la défense de leurs intérêts professionnels. Pour réagir contre la crise, à défaut du Parlement et des ministres, les fonctionnaires ont eu recours à eux-mêmes pour faire respecter leur dignité et assurer l'exercice régulier de leurs droits méconnus. Isolés, ils ne pouvaient rien. Groupés, ils pouvaient imposer leurs revendications à l'attention publique. Et ainsi sont nées les associations de fonctionnaires. D'abord simples sociétés de secours mutuels organisées selon la loi de 1898, puis associations formées en vertu de la loi de 1901, elles se proposaient uniquement d'opposer aux coalitions étrangères une coalition d'intérêts professionnels, de chercher à améliorer soit leurs émoluments, soit les conditions de leurs retraites, et de concilier les nécessités du service avec les exigences légitimes d'un recrutement et d'un avancement réguliers. Et cette initiative était louable et légitime.

Les associations de fonctionnaires voulurent faire davantage, et, en prenant le nom et la forme des syndicats réglementés par la loi du 21 mars 1884, collaborer à l'action du prolétariat ouvrier, et « se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin d'assurer sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque les services progressivement socialisés » (1).

1. Manifeste des Instituteurs syndicalistes.

Le syndicat est ainsi apparu comme le remède à tous les maux, la panacée universelle.

De la part des fonctionnaires, l'organisation syndicale était-elle licite, et à cet égard quelle a été l'attitude, quelles ont été les décisions du gouvernement, telle est maintenant la question que nous avons à examiner.

CHAPITRE II

De 1884 à 1907

Les Décisions du Gouvernement

Les Arrêts de la Jurisprudence

Depuis la Constitution de 1791, toutes collectivités — associations professionnelles, universités, communautés, — étaient supprimées en France : entre ces deux extrêmes, l'Etat et l'individu, il n'y avait rien ! « Il ne restait plus dans la société, dit M. Leroy-Beaulieu, qu'une masse d'individus vivant côte à côte dans les destinées les plus inégales, demeurant étrangers les uns aux autres et ne nourrissant à l'égard du prochain que des sentiments d'indifférence, de mépris ou d'envie. »

La loi du 21 mars 1884 était venue organiser les professions ouvrières pour l'étude et la défense de leurs intérêts communs. — Aux groupements professionnels, elle donnait le droit : (art. 6) d'ester en justice, de percevoir des cotisations, d'acquérir cer-

tains immeubles, de constituer pour leurs membres des caisses de secours mutuels et de retraites, de créer des offices de renseignements, de servir d'arbitre pour toutes questions litigieuses intéressant la profession.

Mais la loi du 21 mars 1884 avait-elle une portée générale et s'appliquait-elle à tous ceux ayant une profession libérale ou manuelle, aux fonctionnaires des administrations publiques comme aux autres employés; — ou bien devait-elle être interprétée restrictivement, et devait-on n'accorder le bénéfice de la nouvelle loi qu'à certaines catégories de travailleurs, aux seuls industriels, commerçants et agriculteurs ?

§ 1. — Les travaux préparatoires, les articles de la loi du 21 mars 1884

Pour résoudre la question, demandons-nous tout d'abord quelles ont été à ce sujet les intentions des législateurs.

A parcourir les travaux préparatoires de la loi de 1884, à lire le texte même des articles, il semble bien qu'on doive adopter l'interprétation restrictive : dans tous les rapports, dans tous les discours, on ne parle que des syndicats de patrons et d'ouvriers. C'est ainsi qu'au cours de la discussion de la loi (amendement Beauquier) M. Allain-Targé, rapporteur, fit les déclarations suivantes :

« Nous voulons que les sociétés syndicales soient formées *uniquement d'ouvriers et de patrons, de gens de travail en un mot*. Nous voulons par cette loi émanciper le travail, le délivrer des servitudes auxquelles depuis assez longtemps il a été soumis ». Tous les rapports qui ont suivi celui de M. Allain-Targé (rapports de MM. Marcel Barthe (1), Lagrange (2) et Tolain (3) sont dans le même sens et ne font allusion qu'aux syndicats de patrons et d'ouvriers.

Et les textes sont l'expression fidèle des travaux préparatoires. « Les Syndicats professionnels, dit l'article 3, ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts *économiques, industriels, commerciaux et agricoles*. » Ainsi, dans l'article 3, la loi limite l'objet des syndicats à « l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles », refusant ainsi le droit de former des syndicats à tous ceux qui n'ont à défendre aucun intérêt économique se rattachant d'une façon générale à l'un des intérêts précédents. Et l'article 6 précise : « Les Syndicats professionnels *de patrons et d'ouvriers* auront le droit... » Il n'y a donc que les patrons et les ouvriers qui puissent se grouper en syndicats professionnels.

1. 1882, *J. off.*, Sénat. Doc. parlem., p. 329-340.

2. 1882, *J. off.*, Chambre. Doc. parlem., p. 377-403.

2. 1882, *J. off.*, Sénat. Doc. parlem., p. 1117-1123.

A première vue, il semble donc qu'il ne puisse pas y avoir difficulté dans l'application de la loi de 1884 aux seuls ouvriers et patrons. Et cependant l'opinion de ceux qui adoptent une interprétation plus libérale, plus large, apporte, nous devons le reconnaître, des arguments qui ne sont pas sans valeur.

L'article 3 disent-ils, spécifie bien que les professions ne peuvent former de syndicats que si elles ont « des intérêts économiques, industriels, commerciaux ou agricoles. » Mais il y a une virgule après le mot « économiques », et dès lors le sens du texte est complètement changé, les professions peuvent se syndiquer pour la défense de leurs intérêts économiques aussi bien que pour la défense de leurs intérêts industriels, commerciaux ou agricoles. Et les employés des professions libérales, les fonctionnaires n'ont-ils pas, eux aussi, des intérêts économiques à établir, à poursuivre et à défendre ? Le salaire ou les appointements qu'ils touchent, les conditions dans lesquelles s'exercent plus ou moins librement leur salaire ou leurs appointements ne constituent-ils pas à leur égard une situation économique ?

Enfin M. Tolain, rapporteur, déclarait en termes catégoriques au Sénat : « on a cru tout d'abord parce que la commission s'était servie des mots « syndicats professionnels » qu'elle voulait en restreindre, limiter et circonscrire l'application aux seuls ouvriers qui travaillent manuellement, aux ouvriers

industriels, jamais la commission n'a eu une pareille pensée. Elle espère bien au contraire que la loi qui vous est soumise est une loi très large, dont se serviront un très grand nombre de personnes auxquelles tout d'abord on n'avait pas pensé : les gens de bureau, par exemple, les comptables, commis, employés de toutes espèces. En un mot toute personne qui exerce une profession, ainsi qu'il est dit dans la loi, aura le droit de se servir de la nouvelle législation que vous allez voter (1). » Et Waldeck-Rousseau, ministre de l'Intérieur, l'éminent homme d'État dont les efforts venaient de faire aboutir la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels comme ils feront aboutir la loi du 1^{er} juillet 1901 sur les associations, dans une circulaire du 25 août 1884, indiquait aux préfets comment ils devaient entendre l'application de la nouvelle loi : « Son laconisme, qui est tout à l'avantage de la liberté pourra causer au début quelques hésitations et quelques incertitudes. Il serait difficile de prévoir à l'avance toutes les difficultés qui pourront surgir. Elles devront toujours être tranchées dans le sens le plus favorable au développement de la liberté. »

Ainsi, à propos de l'application de la loi de 1884, deux opinions différentes, l'une restrictive, l'autre très large. Le laconisme des textes et leur ambi-

1. *J. Off. Déb. parlem. Sénat*, 1884, p. 450.

guité, les opinions divergentes des législateurs n'éclairant pas, ne solutionnant pas la question, il appartenait à la Jurisprudence de trancher le débat.

§ 2. — Les décisions de la Jurisprudence et des législateurs

En 1884, dès la promulgation de la loi, se fondait dans l'Orne un syndicat de médecins. Ceux qui l'avaient érigé s'étaient dit : « La loi récente permet aux gens du même métier de s'associer pour défendre leurs communs intérêts ; or nous sommes tous de même profession, nous avons de communs intérêts à défendre : assurer la rentrée souvent difficile de nos honoraires, et poursuivre les fraudeurs, les gens exerçant sans diplôme ; donc, nous allons fonder un syndicat », et ils en firent un. Le dépôt des statuts et des noms des directeurs fut accepté sans difficulté et les médecins de l'Orne se croyaient bien en règle avec la loi, lorsque le syndicat s'avisa de poursuivre un individu qui exerçait illégalement la médecine ou plutôt, comme les poursuites étaient faites à la requête du ministère public, d'intervenir dans l'instance comme partie lésée. L'adversaire invoqua l'illégalité du syndicat et soutint que la loi de 1884 n'était faite que pour les patrons et les ouvriers et nullement pour les hommes de profession libérale.

Le tribunal correctionnel de Domfront, par jugement du 5 décembre 1884, puis la Cour de Caen, par arrêt du 4 février 1885, lui donnèrent raison ; et la Cour de cassation, appelée à juger en dernier ressort, décida de même, déclarant : « Attendu que la loi sur les syndicats professionnels n'a point été rendue applicable à toutes les professions ; que les travaux préparatoires ont constamment affirmé la volonté du législateur d'en restreindre les effets à ceux qui appartiennent, soit comme patrons, soit comme ouvriers ou salariés, à l'industrie, au commerce et à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres personnes et de toutes autres professions ; que la loi n'est pas moins absolue dans ses termes puisque d'une part dans l'article 6 elle réserve les droits qu'elle confère aux seuls syndicats de patrons et d'ouvriers ; que d'autre part, dans l'article 3, elle limite l'objet de ces syndicats à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux, et agricoles, refusant ainsi le droit de former des syndicats à tous ceux qui n'ont à défendre aucun intérêt industriel, commercial ou agricole, ni par suite, aucun intérêt économique se rattachant d'une façon générale à l'un des intérêts précédents ; qu'en déclarant en conséquence que les médecins dont le nom n'a été prononcé ni dans la loi ni dans la discussion de la loi du 21 mars 1884 n'avaient pu régulièrement former un syndicat professionnel dans les termes de

ladite loi, l'arrêt attaqué en a justement interprété les dispositions ».

La loi du 21 mars 1884 apparaissait ainsi à la Cour de cassation comme une loi dérogeant au droit commun des associations et par suite devant être interprétée restrictivement. Et lorsqu'une loi du 30 novembre 1892 viendra permettre aux médecins de se grouper en syndicats professionnels, elle prendra soin de spécifier formellement dans l'article 13 que « les médecins, chirurgiens, dentistes, jouiront du droit de se constituer en associations syndicales pour la défense de leurs intérêts professionnels *à l'égard de toutes personnes autres que l'Etat, les départements et les communes.* » Et c'est le président du conseil lui-même, M. Emile Loubet, qui fit les plus expresses réserves sur le droit pour les médecins fonctionnaires de se syndiquer : « La dénomination de fonctionnaires, disait-il, peut s'appliquer à bon nombre de médecins, surtout aux médecins de campagne ; *comme il est reconnu que la loi de 1884 ne s'applique pas aux fonctionnaires,* les médecins à qui pourra s'adapter cette dénomination ne pourront former des syndicats professionnels, la profession médicale revêt, dans les campagnes surtout, des caractères très divers. Le médecin est d'abord un simple citoyen muni d'un diplôme qui lui donne le droit d'exercer sa profession à l'exclusion de tout autre ; mais, la plupart du temps, il est investi — je

ne voudrais pas dire de fonctions, parce que la plupart d'entre eux répugnent à la qualification de fonctionnaires — mais de missions de mandats qu'il reçoit, soit de la commune, soit du département, soit de l'Etat, à titre de médecin des indigents, de médecin des enfants assistés, d'inspecteur des enfants du premier âge, de médecin des épidémies, en un mot de médecin chargé de fonctions particulières par l'autorité publique, l'Etat, le département ou la commune. Dans de pareilles conditions, la dénomination de fonctionnaires peut s'appliquer à bon nombre de ces médecins. Or, *comme il a été reconnu qu'il n'était pas permis à une catégorie quelconque de fonctionnaires de bénéficier de la loi de 1884*, ces médecins ne peuvent former des syndicats professionnels. »

Quelque temps après le célèbre arrêt de la Cour de cassation du 27 juin 1885, se tenait au Havre, du 6 au 10 septembre 1885, le premier congrès international d'instituteurs. « Votre liberté est entière, disait M. Goblet, ministre de l'Instruction publique, aux congressistes ; c'est à ce prix que l'Etat trouvera dans vos délibérations la lumière qu'il en attend. » On se sépara en proclamant « que les Congrès étaient libres, et fonctionnaient sous la responsabilité et sur l'initiative des instituteurs, qu'une fédération des instituteurs devait être fondée et qu'il y avait lieu de créer un journal, organe de la fédéra-

tion. » Il ne s'agissait là en somme que d'instituer un groupement amical et non un syndicat professionnel. Mais, lors du Congrès d'instituteurs tenu à Paris en 1887, l'objectif visé se précise : parmi les travaux présentés au Congrès au sujet de la liberté d'association, on se demande quelles sont les différentes formes de sociétés qui favorisent le mieux le groupement des instituteurs, et à cette question l'un des congressistes répondit : « Considérant que la forme syndicale, d'après la loi du 21 mars 1884, est la plus utile, qu'elle donne aux sociétés la personnalité civile, qu'elle n'est soumise à aucune autorisation, que seule elle permet l'union libre et la fédération des syndicats régionaux, nous émettons le vœu que le groupement des instituteurs se fasse sous la forme des syndicats professionnels et que la fédération des instituteurs soit celle des syndicats établis par cantons et par départements. »

Le problème syndicaliste était dès lors posé en termes catégoriques, le ministre — c'était alors M. Spuller — devait se décider soit à une autorisation expresse, soit à une défense formelle. Il prit ce dernier parti dans sa circulaire du 20 septembre 1887. « L'autonomie des fonctionnaires, dit-il, a un autre nom : elle s'appelle anarchie ; et l'autonomie des Sociétés de fonctionnaires, ce serait l'anarchie organisée. L'Université n'est pas le seul service public qui emploie un nombre considérable de fonction-

naires de tout ordre. De quel droit refuserait-on aux agents des finances, des travaux publics, des postes, etc., ce même droit de groupement, c'est-à-dire d'enrégimentation en dehors de leurs chefs ? Et le leur accorder, ne serait-ce pas consentir d'avance au démembrement rapide de toutes les administrations ? Que serait-ce qu'un Etat duquel ses propres agents eux-mêmes ne relèveraient plus que pour recevoir leurs traitements et leurs pensions de retraite ?...

... Le principe admis, il y aurait naturellement autant de corporations de fonctionnaires qu'il peut y avoir d'échelons dans la hiérarchie et par conséquent de groupes d'intérêts distincts.

Aussi, pour ne parler que de l'enseignement primaire, à peine le projet était-il connu que l'on me demandait d'autoriser, ne fût-ce qu'à titre de contre-poids, d'autres associations : par exemple une union amicale des inspecteurs primaires, une alliance de maîtres adjoints, etc. Il n'y aurait plus en France de fonctionnaires gouvernés et protégés par l'Etat, mais des sociétaires gouvernés et protégés par leur comité central. *Quel est le gouvernement qui accepterait ce programme de désorganisation universelle ?* »

En 1888, le ministre des Travaux Publics — M. Emile Loubet — écrivait à son tour : « Le gouvernement ne saurait, sans abdiquer sa légitime autorité, admettre que les agents d'une administration publique établissent une fédération, destinée

à opposer un pouvoir plus ou moins occulte au pouvoir légal. En poursuivant ce but, en ouvrant une discussion sur des questions qui sont essentiellement du domaine administratif et gouvernemental, les agents des ponts et chaussées et des mines oublieraient les principes les plus rudimentaires de la discipline. Tolérer de semblables agissements serait introduire l'anarchie dans les rapports entre le personnel et l'administration. »

Enfin, le 17 novembre 1891, le directeur général des postes et télégraphes ayant interdit aux agents placés sous ses ordres de se rendre à une réunion dont le but était l'organisation d'un syndicat, à la suite de cet incident, le Ministre du Commerce d'alors, M. Jules Roche, monta à la tribune et refusa aux agents de l'Etat le bénéfice de la loi de 1884 : « Je ne leur reconnais pas du tout, déclarait-il, le droit de mettre à exécution la loi sur les syndicats professionnels parce que cette loi ne s'applique pas à eux, parce que, s'ils se syndiquaient, ce serait contre la représentation nationale elle-même qu'ils organiseraient les syndicats. » La Chambre applaudit et accorda aux déclarations si nettes du ministre une énorme majorité.

M. Léon Bourgeois, ministre de l'Instruction publique, écrivait le 5 août 1892, au préfet de Vaucluse, relativement à un congrès régional d'instituteurs : «... Dès le début, le gouvernement a tracé la ligne

de démarcation. Il a déclaré qu'il ne laisserait pas s'introduire dans l'enseignement public, sous prétexte de « groupement d'instituteurs », une organisation permanente telle qu'un syndicat professionnel, une ligue ou une fédération aboutissant à un comité central ou tout autre mode de concentration illégale de pouvoirs aux mains de mandataires officieux, quels qu'ils soient. »

En 1895, des fonctionnaires très modestes de l'enseignement secondaire, les professeurs de dessin, avaient demandé l'autorisation de former une association ; ils avaient soumis au ministre leurs statuts, où il était dit que la société se proposait de venir en aide à ses membres « *par tous les moyens en son pouvoir.* » Et M. Emile Combes, ministre de l'Instruction publique, écrivait le 13 décembre 1895 au vice-recteur de l'Académie de Paris :

« En ce qui concerne spécialement les associations des fonctionnaires de l'Instruction publique, mon administration est disposée à en favoriser la création lorsqu'elles ont un but philanthropique ou pédagogique ; mais il importe que leur action ne s'exerce pas en dehors de ces limites... Le gouvernement ne saurait admettre par exemple qu'une association composée de fonctionnaires de l'Etat eût, sous prétexte de venir en aide à ses membres, la faculté d'intervenir entre eux et leurs chefs hiérarchiques, d'user à un moment donné « de tous les moyens en son

pouvoir » pour chercher à contrarier l'action du ministre responsable et à peser sur les pouvoirs publics ».

M. Mirman, député de la Marne, interpellait l'année suivante (12 nov. 1896) le gouvernement sur « la liberté d'association des fonctionnaires, des salariés de l'Etat », invoquant en faveur de cette liberté *d'association* l'exemple de l'étranger : « Il existe, disait-il, des fédérations nationales d'instituteurs en Suisse, il en existe en Allemagne ; elles se réunissent à époques fixes, délibèrent tranquillement et ne sont considérées ni comme subversives, ni comme séditeuses... L'an dernier encore, je lisais dans un de vos journaux que venait d'avoir lieu à Oxford le 25^e Congrès annuel de l'Association nationale des instituteurs anglais, que cette association était puissante et prospère, qu'elle comptait actuellement 25,000 membres » (1).

Le ministre de l'Instruction publique, M. Rambaud, prenait énergiquement parti contre la liberté d'association pour les fonctionnaires et l'ordre du jour Legrand, approuvant les déclarations du Gouvernement, obtenait 306 voix sur 520 votants. Et dans une circulaire du 30 janvier 1897, M. Rambaud déclarait : « S'il s'agit d'une association des professeurs en qualité de fonctionnaires, en vue de leur

1. *J. off.* Chambre. Déb. Parlem., 1896, p. 1495.

défense mutuelle dans l'exercice de la fonction et de la protection des intérêts collectifs ou individuels qui s'y rapportent, une telle association serait absolument contraire aux principes de notre droit public sur la qualité de fonctionnaire public ;

Qu'en effet le fonctionnaire public, dans aucun cas, ne peut être assimilé à l'individu qui mettrait ses services à la disposition de l'Etat en vertu d'un contrat et moyennant un salaire, comme un ouvrier qui traite avec un patron, mais que le fonctionnaire public est celui qui, choisi par un représentant de l'Etat, conformément aux lois, accomplit au nom de l'Etat des actes qui correspondent à l'une des fonctions ou attributions de l'Etat ;

Que, dans ces conditions, on ne saurait concevoir que les fonctionnaires puissent se coaliser pour se défendre mutuellement et résister au besoin plus ou moins ouvertement à l'autorité publique dans l'exercice de leurs fonctions ; que ce serait substituer l'anarchie administrative à l'administration ; autoriser à côté des lois et règlements et de la direction hiérarchique, qui seules doivent déterminer l'exercice des diverses fonctions publiques, une direction et un gouvernement parallèles fondés sur le seul intérêt des fonctionnaires ; qu'il y a donc contradiction juridique entre de pareilles associations et la qualité de fonctionnaires publics » (1). Et M. Mirman

1. *J. off.*, Annexes, 1^{er} fév. 1897.

se sont interposés à certains le ministère de l'Intérieur public et au sujet de la dissolution de l'Assemblée des maîtres échevins, un ordre du jour prononcé par MM. Dejean, Legendre, Morel-Sauzet et Lebeuf et approuvant la déclaration de l'Assemblée pour être votée par 295 voix sur 326 votants. Il y avait donc à la Chambre une majorité hostile au droit spécial des fonctionnaires : c'est ce qui, disait M. Rambeau, que personne n'était le premier que la loi de 1864 puisse être appliquée à des fonctionnaires de l'Etat et c'est ce que M. Dejean protesta (1).

Il est intéressant, pendant cette même législature, le 12 mai 1864, le ministre Cassin-Périer était intervenu par 216 voix contre 27 à propos de l'application aux employés des chemins de fer de l'Etat de la loi du 21 mars 1864 sur les syndicats professionnels. M. Balle questionnait M. de Mont, ministre des Travaux publics, sur la note adressée par les Compagnies de chemins de fer à leurs employés, de les laisser assister au Congrès de l'Union syndicale des ouvriers et employés de chemins de fer. M. Balle demandait que le ministre interviendrait auprès des Compagnies pour les engager à envoyer aux délégués des sections des congrès et qu'il agit de même pour les chemins de fer de l'Etat. Le ministre répondit en faisant une distinction entre les employés des compagnies privées et les employés de l'Etat. « Les Compagnies de

1 J. off., Chambre. Débats parlementaires. 1867, p. 364.

chemins de fer sont des industries privées, et c'est très légitimement que les employés et ouvriers de ces Compagnies invoquent le bénéfice de la loi de 1884, et nous avons le devoir de leur en garantir le bénéfice. Mais le gouvernement ne croit pas que cette loi puisse s'appliquer aux agents de l'Etat. »

Sur la protestation de M. Millerand, le ministre ajoute : « Nous reconnaissons parfaitement le droit de se syndiquer aux ouvriers et employés qui ne sont pas commissionnés ; mais nous ne reconnaissons pas le même droit aux employés commissionnés dont le traitement est annuellement réglé par le budget. »

Sur ce, la question posée par M. Salis fut transformée en interpellation par M. Jourde, qui demandait que la libre pratique de la loi de 1884 « soit tolérée par le ministre des Travaux publics comme elle l'est par le ministre des Finances ; car je ne sache pas qu'il existe à cet égard une différence entre les employés et ouvriers des tabacs ou des allumettes et les ouvriers des chemins de fer de l'Etat, or les employés et ouvriers des tabacs et allumettes jouissent sans conteste du droit de se syndiquer ; les ouvriers des chemins de fer de l'Etat doivent avoir aussi ce droit. »

Et de fait dès 1887 les ouvriers de la manufacture de tabac de Marseille s'organisèrent en syndicat, et leurs statuts rédigés au lendemain d'une grève dont ils étaient sortis victorieux, indiquaient ouvertement leur intention de s'élever contre l'autorité de

l'administration et de traiter d'égal avec égal avec ses représentants. Un nouveau syndicat s'organisa, peu après à Lyon, et joignit ses efforts à celui de Marseille pour faire entendre leurs revendications.

Paris, Dijon, Lille, Toulouse, Le Havre, Bordeaux suivirent rapidement ; en 1890, les allumettiers de Marseille se syndiquèrent et empruntèrent les statuts rédigés au lendemain de la grève par leurs camarades des tabacs et, en 1891, les dix-sept manufactures de tabac possédaient des syndicats légalement reconnus par l'administration centrale, qui, par une circulaire adressée aux directeurs des manufactures, leur enjoignait de n'apporter aucun empêchement à la création et au fonctionnement des syndicats, car les ouvriers en les formant *usent de la plénitude de leur droit*. Donc, dès 1891, le droit au syndicat des ouvriers des manufactures était officiellement reconnu, quelle que crainte qu'en eût le gouvernement. Car, par la même circulaire, il conseillait aux directeurs de dissoudre par la persuasion ces associations dont il était obligé de reconnaître la légalité. Dès lors les allumettiers de Pantin, de Bégles, d'Aix purent sans subir de vexations s'associer au mouvement syndical.

Les employés des chemins de l'Etat demandaient à bénéficier du même régime, et le gouvernement leur refusait ce droit. Aussi de M. Ramel, dans la séance du 22 mai 1894, après avoir montré que les

ouvriers et employés des exploitations de l'Etat ne tenaient pas la plus petite parcelle de l'autorité publique, puisqu'ils ne sont pas nommés en vertu d'une délégation du principe d'autorité et par suite ne pouvaient être considérés comme des fonctionnaires, déposa l'ordre du jour suivant : La Chambre considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et employés des exploitations de l'Etat, aussi bien qu'à ceux des industries privées, invite le gouvernement à la respecter et à en faciliter l'exécution. »

Le ministère Casimir-Périer fut renversé, l'ordre du jour pur et simple n'ayant obtenu que 217 voix sur 468 votants, et l'ordre du jour de Ramel voté par 250 voix sur 441 votants.

Encouragés par cet incident parlementaire, tous les employés des « exploitations industrielles et commerciales de l'Etat », employés des poudres et salpêtres, ouvriers et employés civils des services de la guerre, ouvriers chargés des lignes télégraphiques, etc., tous les ouvriers des services communaux, cantonniers, jardiniers, égoutiers, s'organisèrent en associations syndicales ».

Le gouvernement n'était pas décidé toutefois à généraliser cette tolérance ; et il entendait limiter le droit syndical aux seuls employés des exploitations industrielles et commerciales de l'Etat. La lettre suivante de M. Waldeck-Rousseau, l'auteur même de la loi de 1884, adressée au préfet de la Seine le 7 juin

1901, en est la preuve manifeste : « En faisant connaître, le 29 avril dernier, qu'un certain nombre d'employés de l'octroi de Paris avaient formé le projet de se constituer en syndicat professionnel, vous avez demandé si ces agents pouvaient légalement se placer sous le régime établi par la loi du 21 mars 1884. Par un arrêté en date du 27 juin 1885, la Cour de cassation a décidé que le droit de se syndiquer est réservé aux personnes appartenant à l'industrie, au commerce et à l'agriculture, à l'exclusion de toutes autres personnes et de toutes autres professions. S'il a pu être admis, sans méconnaître ces principes, pour les employés de l'Etat qui est dans ce cas considéré comme patron se livrant à une exploitation commerciale ou industrielle, il ne paraît pas possible de décider dans le même sens, lorsqu'il s'agit non plus d'une entreprise, mais d'un véritable service public assuré par l'Etat, les départements ou les communes, et, en raison de leurs attributions propres au nom de la collectivité des citoyens et dans un intérêt d'ordre social, tous ceux qui concourent à un titre quelconque à l'organisation et au fonctionnement de ce service cessent à mon avis de réunir les conditions prévues par les articles 2 et 3 de la loi du 21 mars 1884 ; dans ces conditions, j'estime que le personnel de l'octroi de Paris est composé d'agents assermentés et ayant qualité pour dresser des procès-verbaux faisant foi en jus-

tice jusqu'à inscription de faux, ne peuvent régulièrement se constituer en syndicat professionnel. »

Mais M. Waldeck-Rousseau président du Conseil comptait dans son cabinet un ministre socialiste, M. Millerand, qui, le 27 décembre 1899 favorisait la création du syndicat des ouvriers des postes, télégraphes, téléphones (1).

D'autre part, dans le cabinet présidé par M. Combes, tandis que le président du Conseil et le ministre des Travaux publics interdisaient aux cantonniers l'exercice du droit syndical (2), le général André, ministre de la Guerre, invitait ses représentants à se mettre en rapport avec les syndicats formés par leurs subordonnés (3), et M. Pelletan, ministre de la Marine, adressait aux préfets maritimes une circulaire dans laquelle il affirmait le droit de se syndiquer pour le personnel civil des services de l'Etat (4). Et M. Sembat déclarait à la tribune de la Chambre : « L'autre jour, quand nous étions dans le cabinet du

1. Toutefois, à une interpellation de M. Gauthier (de Clagny) sur l'illégalité du Syndicat national des employés des postes, M. Millerand répondit qu'il s'agissait en réalité d'une assez vaste association mutualiste, et nullement d'un syndicat professionnel véritable. *J. Off. Ch. des dép. Débats parlem.*, 10 septembre 1900

2. Circulaires des 31 janvier et 12 juillet 1903.

3. Circulaire de mars 1901. Cf. Barthou, *op. cit.*, p. 145-146.

4. Circulaire du 25 oct. 1902. Cf. Barthou, *op. cit.*, p. 318.

président du Conseil, un des membres de notre délégation qui a été ministre lui-même, M. Pelletan, faisant appel à son expérience personnelle fit cet aveu : « Quand j'étais ministre de la Marine, les employés du ministère sont venus me demander s'ils pouvaient se constituer en associations. Je leur répondis que je n'y voyais pas d'inconvénient. Ils sont revenus quelques jours après pour m'informer qu'ils désiraient donner à leur association la forme syndicale et m'offrir le titre de président d'honneur. J'ai autorisé le syndicat et j'ai accepté le titre de président d'honneur. » *Interruptions sur divers bancs* (1).

Ainsi, à propos de cette question des syndicats de fonctionnaires, les décisions variaient non seulement avec les ministères, mais dans un même cabinet avec chacun des ministres.

A première vue, la jurisprudence ne paraissait pas plus constante : alors que l'arrêt de la Cour de cassation de 1885 avait décidé que la loi du 27 mars 1884 ne s'appliquait pas aux professions libérales, un jugement du tribunal de la Seine (10 mars 1890) admet les professeurs libres à se syndiquer : « Attendu qu'il est hors de doute qu'en dehors des intérêts agricoles, commerciaux ou industriels, il existe des intérêts purement économiques qui ne sont

1. *J. Off.*, Ch. des dép. Débats parlem. Année 1906, p. 1749.

ni agricoles, ni commerciaux, ni industriels ; que tout intérêt qui touche à la richesse, à la production, à la répartition, à la circulation, à la consommation est à proprement parler un intérêt économique », et tandis qu'un arrêt de la Cour de Paris du 25 octobre 1904, déclarait à propos des employés du téléphone, « qu'on ne saurait considérer comme chargées d'un ministère public toutes les personnes qui sont, à un titre quelconque, employées à un travail déterminé par une administration publique ; qu'un grand nombre d'entre elles ne sont que de véritables commis ou de simples ouvriers », un jugement du tribunal correctionnel de la Seine (9^e Ch.) du 8 juillet 1903 confirmé par arrêt de la Cour de Paris du 26 octobre 1903, déclare illégal le syndicat des égoutiers de la Ville, « la profession d'égoutier étant, à Paris, exclusivement relative à un service d'hygiène et de salubrité dépendant de l'administration de la Ville, ne peut comporter l'étude ou la défense d'aucun intérêt économique, industriel, commercial ou agricole... »

En somme, tant dans les déclarations des divers cabinets ministériels que dans les décisions de la jurisprudence, il n'y a pas une doctrine nette, continue, au sujet des syndicats de fonctionnaires. Une telle conduite était dangereuse et néfaste. On ne doit jamais introduire dans la législation d'un pays des innovations de mots pour le seul plaisir de faire

miroiter des textes incertains devant l'esprit et l'imagination de ses contemporains. Il fallait ou bien soumettre au Parlement une disposition réelle, vivante, et alors la défendre hardiment, en soutenant qu'elle apportera plus de droit et de justice, ou bien déclarer en termes précis qu'on s'oppose formellement à toute tentative de ce genre.

Se contenter d'une simple tolérance, c'était faire fermenter chez les fonctionnaires de chimériques espérances ; ce n'était pas apaiser, réconcilier, c'était exalter et justifier presque toutes les colères et les emportements par l'étendue et l'âpreté de la déception. « Faire semblant d'ignorer, écrivait très justement M. Lanson, ce n'était pas loyal, car c'était laisser de braves gens entrer dans un mouvement avec la persuasion que le gouvernement tolérait ou que la loi permettait ; c'était comme les attirer dans un piège. Ce n'était pas adroit : car il est trop tard pour barrer la route à une nouveauté quand ses adhérents se sont multipliés, quand la publicité des tentatives engage leur amour-propre à ne pas céder » (1).

Certes M. Lasies, député, avait d'indiscutables motifs de dire (2) que la cause de l'agitation des

1. Gustave Lanson. « Associations ou Syndicats ». *Revue Bleue*, 2 déc. 1905.

2. *J. off.* Ch. des dép. Débats parlementaires. Séance du 7 nov. 1905.

fonctionnaires tenait surtout à l'équivoque dans laquelle se complaisent les gouvernements successifs au sujet de l'application de la loi de 1884 « on ne peut admettre, disait-il, que l'application d'une loi dépende du caprice ou de l'intérêt politique de tel ou tel ministre », et le 7 novembre 1905, il interpellait le ministère Rouvier au sujet de son attitude vis-à-vis des syndicats de fonctionnaires. Et le président du Conseil, après avoir déclaré « qu'aucun gouvernement ne pourrait consentir à la liberté syndicale pour les fonctionnaires sans se suicider, sans mettre en péril l'existence même non seulement de la République, mais de tout régime régulier et normal », ajoute qu'au surplus il s'en réfère à l'opinion de la jurisprudence, « l'interprétation des lois n'appartenant ni à la Chambre ni au Gouvernement mais à la justice elle-même ». Puis, invoquant très habilement une exception dilatoire, il demande qu'on discute la question avec toute l'ampleur qu'elle mérite le jour où viendra à l'ordre du jour le rapport Barthou. — A l'extrême-gauche : « Aux Calendes Grecques ! » On fixe toutefois la date de cette discussion entre le moment où le budget serait envoyé au Sénat et celui où il reviendrait. La promesse ne fut pas tenue. La question syndicale est de nouveau agitée lors de la constitution du cabinet Sarrien (14 mars 1906) et le président du Conseil se contente de déclarer en termes ambigus : « tant que la loi existera,

tant qu'elle ne sera pas modifiée, nous sommes tenus à son exécution ».

Enfin, le 11 avril 1906, éclate à Paris à l'improviste, la grève des sous-agents des postes et à la séance du 12 avril, M. Sembat monte à la tribune pour interpellier le gouvernement, sur « les rapports avec les syndicats d'employés de l'Etat et sur son attitude dans la grève des facteurs ». Cette fois, le ministre répondit en termes catégoriques : « Je dis qu'il est admissible, qu'il serait monstrueux de tolérer qu'un service public puisse être ainsi mis à la merci d'agents indisciplinés et en révolte », et une immense majorité de 460 voix sur 497 votants approuvait ses déclarations.

Et dans un discours à Bordeaux, il déclarait : « Voici qu'après les postiers et les instituteurs, les préposés des douanes et des contributions indirectes émettent la prétention de se syndiquer. Il n'y a qu'un mot pour caractériser un semblable état de chose : c'est *l'anarchie*, et il n'est que temps de remettre chacun à sa vraie place et de donner aux lois leur sens véritable et leur portée. Les syndicats de fonctionnaires violent la loi ; ils heurtent le bon sens, ils défient l'ordre public. »

En face de ces groupements illicites de fonctionnaires, qui entendent, soit par de simples menaces, soit par la grève, dicter leurs volontés aux pouvoirs publics, le gouvernement était-il désarmé, impuis-

sant ? Sans doute, il pouvait bien prendre à l'égard de chacun des fonctionnaires syndiqués, ou tout au moins des chefs du syndicat, des mesures individuelles : déplacement, suspension ou révocation. Mais ne trouvait-il pas dans nos Codes ou dans la législation des moyens qui pouvaient lui permettre d'exercer une répression plus générale ?

Sous le titre « Coalition de Fonctionnaires » dans les articles 123, 124, 126 du Code pénal, le législateur semble bien viser les cas dont nous nous occupons.

L'article 123 décide : « Tout concert de mesures contraires aux lois, pratiqué, soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de *quelque partie de l'autorité publique*, soit par députation ou correspondance entre eux, sera punie d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra être condamné à l'interdiction des droits civiques et de tout emploi public pendant dix ans au plus. »

Et l'article 124 ajoute : « Si par l'un des moyens exprimés ci-dessus, il a été concerté des mesures contre l'exécution des lois ou *contre les ordres du gouvernement*, la peine sera le bannissement... »

Et l'article 126 statue : « Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique, les fonctionnaires publics qui auront, par délibération, arrêté de *donner des démissions* dont l'objet ou

l'effet serait d'empêcher ou de suspendre, soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service quelconque. »

Ces articles du Code pénal, M. Garçon déclare qu'ils ont été écrits par référence à l'ancien droit pour réprimer de vieux abus antérieurs à la Révolution, et qu'ils ne peuvent vraiment et de bonne foi s'appliquer à une situation toute nouvelle (1). » Et dans son *Code pénal annoté*, il ajoute « que les crimes visés par les articles 123-126 sont absolument théoriques. »

Toutefois, au lieu de s'en tenir à une simple explication théorique, au lieu de donner au texte une trop stricte interprétation, n'est-il pas préférable de rechercher quelle fut la pensée intime de ceux qui édictèrent ces pénalités, de se demander si les faits réprimés jadis ne se sont pas produits de nos jours, emportant de plus graves conséquences ?

a) Le Gouvernement ordonnait aux syndicats de fonctionnaires de se dissoudre : le fait de considérer cette décision comme nulle et non-avenue, n'était-ce pas de la part des fonctionnaires, « concerter des mesures contre les ordres du gouvernement » ?

b) Les ouvriers des arsenaux, les agents des postes, les employés de l'octroi, les instituteurs, etc., s'engagent, moyennant un salaire déterminé, à assu-

1. *Revue Pénitentiaire*, juin 1906 p. 856.

rer d'une manière continue le service public qui leur est confié : abandonnant leur service et se mettant en grève, ne manquaient-ils pas à leurs engagements, n'empêchaient-ils pas l'exécution d'un service public ?

Je sais bien qu'on a insinué que « grève est tout l'opposé de « démission » puisque, en déclarant la grève, les fonctionnaires, loin de vouloir abandonner leur fonction, réclament au contraire la réfection, l'amélioration de cette fonction, de cet emploi. Chicane de mots qui ne prévaut pas contre les faits ! Le ministre des Postes ne déclarait-il pas lors de la dernière grève des facteurs : « Ceux qui ne rentreront pas dans les vingt-quatre heures seront considérés comme ayant donné leur démission. »

En somme, la loi fournissait par des textes peut-être désuets, mais non abrogés certains moyens de réprimer la coalition de la part des fonctionnaires. Le gouvernement, assumant par là de graves responsabilités, n'a pas voulu agir. « On n'a pas dit, déclarait M. Marcel Barthe en 1896, si on considérait les grèves et les coalitions formées par les employés et les ouvriers des monopoles de l'Etat comme illégales ; on ne s'en préoccupe pas ; on laisse exister ce qui est, sans reconnaître s'il y a légalité ou simplement tolérance. C'est là une situation déplorable. On a reculé par faiblesse ; on n'a jamais, depuis que

la loi du 21 mars 1884 existe, osé dissoudre un seul syndicat » (1).

Quelques cas se sont toutefois présentés. En 1903, M. Vallé, garde des Sceaux, voulut faire dissoudre les syndicats de cantonniers. Le secrétaire général du Syndicat des Travailleurs municipaux nous fit naguère la déclaration suivante : « Le bureau du syndicat ayant été protester vigoureusement auprès de M. Combes, président du Conseil, la décision fut rapportée. » De même officiellement les instituteurs fédérés furent déferés au tribunal correctionnel de la Seine, et officieusement le Gouvernement pria le parquet de faire remettre les poursuites *sine die*. Enfin, lors de la grève des facteurs, 300 sous-agents furent révoqués, mais bientôt réintégrés (2). En vérité « l'indifférence et j'ajouterai même la complicité des pouvoirs publics

1. *J. off.*, Sénat. Débats parlem. Séance du 3 février 1896, p. 53.

2. « Sans doute, le mal est encore très localisé, il demeure, pour ainsi dire, jusqu'ici à l'état sporadique, et, avec de la décision et de la fermeté, il n'est pas impossible de l'enrayer. Mais, ajoutent-ils, il se développerait vite, si jamais le parti républicain pouvait céder aux sommations injurieuses de l'indiscipline... un jour viendrait, si nous n'y prenions garde, où nous aurions à nous repentir cruellement de notre condescendance et de notre faiblesse... »

Discours de Poincaré au banquet de l'Alliance républicaine démocratique du 19 juin 1905.

apparaît comme une tolérance, sinon même comme un encouragement (1). »

Les fonctionnaires syndiqués n'ont eu garde de ne pas profiter de ces néfastes tendances. En toutes circonstances, ils proclament leur indépendance complète à l'égard de leurs chefs. Au Congrès International des travailleurs des tabacs qui s'est réuni à Paris en 1900, le rapporteur pour la France déclara que depuis 1895 il y avait eu cinq grandes grèves et que partout, les grévistes avaient eu gain de cause : « Par votre ténacité, vous pourrez arriver à ébranler un peu la puissance du directeur général et même celle du ministre votre patron, car vous, syndiqués, vous devez être les supérieurs de ces gens-là, quoi qu'ils en disent ».

Bien mieux, les menaces se sont précisées : « le 23 novembre 1905, la Fédération des ouvriers de l'Etat vote un ordre du jour contenant menace d'une grève générale des ouvriers et fonctionnaires de l'Etat, « si le gouvernement persistait à refuser à certains d'entre eux le droit de se syndiquer dans l'espoir de leur interdire tout droit de grève ». Et le secrétaire du syndicat des ouvriers des arsenaux de Toulon, le citoyen Berthon, déclarait au Congrès des travailleurs de l'Etat : « Le gouvernement vous refuse le droit de vous syndiquer. Ne vous

1. M. Barthou, discours de Bordeaux, 4 février 1906.

inquiétez pas de ça : son initiative est lettre morte. Il n'a jamais fait qu'enregistrer les progrès et les réformes que les ouvriers ont pris sur eux de réaliser. C'est lorsqu'ils ont pris l'habitude de quitter leur travail au bout de dix heures que la loi a été votée. Demain, si tous, par la voix de nos associations, nous déclarions ne plus vouloir travailler que huit heures, il se trouverait immédiatement un député pour déposer un projet de loi en ce sens et la loi serait votée. Nous n'avions pas le droit de nous syndiquer. Nous l'avons pris ! Nous n'avions pas le droit de nous mettre en grève. Nous l'avons pris ! Qu'a fait le gouvernement ? Rien. Imitiez-nous ; il capitulera devant vous de la même façon (1). »

Nous verrons que ces paroles ne furent pas vaines et que nombreux sont les syndicats de fonctionnaires qui existent actuellement malgré les lois et malgré les décisions du gouvernement.

1. Cf. L'ordre du jour du 21 janvier 1906, au manège Saint-Paul.

CHAPITRE III

Le Mouvement d'Organisation des Syndicats de Fonctionnaires Leur Action ; leurs Tendances.

Dans ce chapitre, nous voulons seulement classer les divers groupements (syndicats, associations, « amicales », sociétés, etc.,) des fonctionnaires de l'Etat, des départements et des communes, indiquer les faits les plus numérables de leur action collective, énumérer les avantages qu'ils ont obtenus et les réclamations qu'ils adressent aux pouvoirs publics.

1° *Les ouvriers des Arsenaux.* — L'institution des arsenaux maritimes remonte à Louis XIV. Sans en faire ici l'historique, il nous suffit d'indiquer que les ouvriers qui y travaillent, sont régis actuellement, en ce qui concerne l'admission, l'avancement et le salaire, par les décrets des 21 juin 1900, 2 octobre 1900 et 12 avril 1902. Nul n'est admis dans le personnel ouvrier au-dessous de dix-sept ans et au-

dessus de trente ans. L'admission est prononcée par le chef de service, après examen et avis de commissions spéciales dites « Commissions d'admission dans le personnel ouvrier ». Le stage dure en principe deux ans. Des « commissions de contrôle » décident alors de l'admission définitive ou du congédiement.

Un salaire fixe, payé à la journée, est attribué à chaque classe du personnel. Il se cumule avec des primes à l'ancienneté, consistant en une augmentation de salaire tous les quatre ans, et avec des primes à la capacité, augmentation du salaire quotidien, alloués aux ouvriers les plus méritants sur la proposition des « commissions d'avancement ». Le salaire moyen des arsenaux est d'environ 3 fr. 20 par jour. C'est le plus infime des salaires payés par l'Etat à ses ouvriers (Allumettes : 6 fr. 40 ; tabacs : 5 fr. 50 ; ateliers de la guerre : 4 fr. 50) (1) ; et il y a même des pères de familles qui ne gagnaient que 3 francs ou même 2 fr. 50 par jour ! Mais prenons ce salaire moyen de 3 fr. 20. En comptant 300 jours de travail par an, cela donne 960 francs : peut-on dire qu'une famille est susceptible de vivre avec un salaire aussi dérisoire ? (2).

Aussi, depuis 1901, une agitation des plus vives et des plus continues, — sous la forme syndicale, —

1. Cf. Dagnaud. *La Condition des ouvriers des Arsenaux de la Marine*.

2. *La vie Socialiste*, 5 mars 1905 ; et des renseignements personnels.

s'est manifestée parmi les ouvriers des arsenaux. Reconnu officiellement par une lettre de M. Pelletan, ministre de la Marine, du 25 octobre 1902, adressée aux préfets maritimes, le syndicat s'est employé activement à obtenir des pouvoirs publics des améliorations dans les conditions de travail (1).

1. Congrès des travailleurs de l'Etat, 9-11 avril 1906 :

En dehors de certaines satisfactions d'ordre particulier ou d'ordre général, levée de punitions, réintégrations, suppression de la peine de prison, suppression de la gendarmerie dans les ateliers, il a obtenu deux réformes importantes : α) l'obtention de la journée de huit heures (décision du 7 janvier 1903) et β) l'élévation du salaire à 3 fr. 45 par jour. Sans doute, c'est encore un salaire bien infime et que ne compense pas l'avantage d'une retraite de 600 à 750 francs à 50 ans et après 25 ans de services ; car cette retraite est de forme militaire et régie par les lois du 18 avril 1831, 26 juin 1861, 5 août 1879 et 8 août 1883, et si l'ouvrier n'a pas accompli en entier ses 25 ans de services, l'ouvrier *ni sa veuve* n'a droit à aucune retraite, et l'on estime qu'il n'y a pas plus de 12 0/0 des ouvriers qui arrivent à la toucher. Aussi parmi d'autres réclamations (avancement à l'ancienneté, élévation du salaire, suppression de la fouille aux postes de sortie, etc.), les ouvriers des arsenaux réclament la retraite proportionnelle au bout de quinze ans de services.

Peu payés, les ouvriers des arsenaux travaillent peu. « On travaille pour ce qu'on mange », disent-ils, et M. Dagnaud, *op. cit.*, a montré que nos cuirassés coûtent 35 0/0 plus cher que les cuirassés anglais et nos croiseurs 50 0/0. La tonne de cuirassé armé revient à 2.215 francs en France et à 1.642 francs en Angleterre et 1.535 francs en Allemagne. La différence est considérable. On en conçoit facilement toute la gravité aussi bien au point de vue budgétaire, qu'au point de vue purement industrielle. D'autre part, pour faire aboutir leurs réclamations à plus brève échéance, les ouvriers des arsenaux,

II. — *Les Employés des Postes.* — Le mouvement d'organisation des employés des postes est récent, mais il a pris un développement très rapide. A la suite d'une grève en mai 1899, on décida de réunir un congrès en 1900, et à ce congrès on décide de constituer une Union qui « aurait charge de rechercher toutes les innovations pouvant améliorer ou simplifier les services, de préconiser telle réforme marquée au double coin du bon sens et de la pratique, de sauvegarder la situation morale et matérielle de ses membres. » M. Millerand, ministre des Postes, en approuve les statuts.

A côté de cette association des agents des postes qui compte 15.000 membres, des dissidents fondent d'autres groupes (fonctionnaires et agents administratifs; receveurs et ambulants; commis; dames

quoique militarisés, ont usé de la grève, et pour ne parler que de Rochefort et de Toulon, le 15 novembre 1904, sur 9.000 ouvriers, plus de 8.000 avaient abandonné leur travail. Le 25 novembre, le ministre de la Marine, M. Thomson, déclarait qu'il ne comprendrait jamais « que le même homme réclame simultanément le droit de concourir à la fabrication de nos moyens de défense contre l'étranger, et le droit de s'organiser pour en empêcher la mise en œuvre. » Mais les faits sont là, indéniables : des salaires véritablement trop infinis, et néanmoins une fabrication très coûteuse, toujours susceptible d'être entravée par une grève. Dès lors n'est-il pas logique de préconiser le retour des arsenaux maritimes, à l'industrie privée dont les salaires sont plus élevés et la production moins coûteuse.

employées, etc.), qui forment en décembre 1904 une Fédération de 12.000 membres.

Il y a enfin le groupement — de beaucoup le plus important (33.000 membres) et le plus audacieux — des sous-agents des postes. Ils se forment en association en 1900, association puissante avec laquelle l'Administration est obligée de compter : « C'est un spectacle digne de la République, déclarait M. Sembat, le 5 juin 1905 au banquet des Postes, de voir les chefs suprêmes de l'Administration venir ainsi s'honorer parmi vous, discuter librement avec vous vos intérêts, écouter vos griefs, ne se froisser d'aucune critique et demander, au contraire, qu'on leur parle franchement parce qu'ils n'ont rien à cacher et par conséquent rien à craindre ». Voilà la thèse officielle. Mais, officieusement, l'Administration avait cherché à s'assurer la libre disposition de l'association formée par ses employés et elle avait « acheté » (avancements ou médailles) les membres du bureau de l'Association (1).

Aussi, malgré la consultation de M. Millerand du 2 août 1905 qui déclarait que « les sous-agents des postes assermentés sont de véritables fonctionnaires des agents d'autorité..., et ne peuvent bénéficier des avantages de la loi de 1884 », malgré la décision de

1. Nous tenons la plupart de ces renseignements de M. Jabouyna, le zélé trésorier général du Syndicat national des Sous-Agents des Postes.

M. Dubief, ministre des Postes, du 9 septembre 1905 qui émettait une opinion identique, le 11 septembre 1905, les sous-agents, réunis à la Bourse du Travail, votaient l'ordre du jour suivant, dont nous citons la conclusion : « ... Reconnaissant que le syndicat est la seule forme qui leur permette d'obtenir les améliorations morales et matérielles auxquelles ils ont le droit de prétendre, ils prennent la ferme résolution de se constituer en syndicat et chargent le Comité d'Action syndicale de mener à bien cette question ; se déclarent solidaires des camarades auxquels ils ont confié cette mission, et s'engagent à les soutenir par tous les moyens en leur pouvoir. »

Au Congrès de l'Association générale des sous-agents des postes le 28 septembre 1905, le maintien du *statu quo* était voté par 444 voix contre 189, représentant tous les groupes de Paris ; mais, dans le meeting du 1^{er} octobre 1905, 4.000 sous-agents fondaient le syndicat. Depuis, il y eut la grève d'avril 1906 à la suite de laquelle 300 sous-agents ont été révoqués (tous ont été repris depuis les derniers, le secrétaire général et le trésorier général du syndicat, MM. Grangier et Jabouyna, le 8 novembre 1906) ; il y eut le Congrès des 7-9 juin 1906 qui manifesta l'activité et la force croissante du syndicat : l'ordre du jour, nettement syndicaliste, fut voté par 9.657 adhérents (1).

1. Ayant demandé au trésorier général quelles étaient les

III. — *Les instituteurs.* — Plus importante encore est l'organisation syndicale des membres de l'ensei-

réclamations essentielles du syndicat, il me fit la réponse suivante :

— « Les facteurs de ville des postes, des télégraphes, chargeurs de gares ou du transbordement de la Recette principale de la Seine, gardiens de bureau débutent, indistinctement, au traitement de 1.100 francs par an; ils reçoivent en outre une indemnité annuelle de 50 francs pour les chaussures. Pour les gardiens et chargeurs cette indemnité est réduite à 15 francs. Les effets d'habillement, fournis par l'administration, sont évalués à 50 francs. A Paris, les sous-agents de toutes catégories touchent une indemnité annuelle de 250 francs pour frais de séjour.

« Le débutant n'a en réalité pour vivre qu'un traitement de 1.100 francs et ce traitement est le même dans toutes les villes, à Paris aussi bien qu'à Concarneau : Cette inconséquence ne semble-t-elle pas être logique ?

« Il y a, ajoute-t-on, l'indemnité, les étrennes, etc. Il faut tout de même admettre que les 50 francs alloués pour les chaussures, ça ne se mange pas. Et les 250 francs, s'imaginer-t-on qu'ils suffisent pour le logement dans une ville comme Paris ? Notez, d'ailleurs, que seule la minorité des débutants est célibataire ; ils sont presque tous mariés, ils ont des bambins à nourrir. Les facteurs qui n'ont pas un petit pécule sont obligés de quémander une loge de concierge ou de végéter dans des taudis infects et la mère doit gagner le surplus nécessaire pour l'existence commune. Il reste les étrennes. Parlons-en. Vous savez qu'un facteur ne passe pas avant de nombreuses années aux lettres ; aux imprimés, les étrennes sont nulles. Pendant sept à huit ans le chiffre de 75 à 100 francs est rarement dépassé.

« *Nous ne voulons plus du système des étrennes.* Il porte un gros dommage aux facteurs débutants et au public. Les anciens facteurs choisissent, naturellement, leur quartier à l'ancienneté ; ils ont droit au centre : le service en souffre

gnement primaire (1) ; plus précises et plus nombreuses leurs réclamations.

Les premiers essais de groupement, chez les instituteurs, se formèrent à être des associations d'anciens élèves d'écoles normales qui évoluèrent peu à peu vers un esprit nouveau et s'intitulèrent *Amicales*.

puisqu'ils sont moins ingambes. D'autre part, dans tous les bureaux, à l'époque du jour de l'An, au moment où les correspondances sont si nombreuses, un ou plusieurs facteurs sont dispensés de travail pour aller faire la quête au nom des camarades des lettres.

« Notre situation, croyez-le, n'est pas brillante ; quelques catégories de gradés, dira-t-on, atteignent au déclin de leur carrière à des traitements un peu plus élevés. Les voici : Courriers-convoyeurs, 2.200 ; brigadiers-chargeurs, 2.400 ; brigadiers-facteurs et chefs surveillants, 2.800. Combien sont-ils ? 900 sur 45.000 sous-agents. Et on peut placer à côté de ces chiffres les traitements des ruraux qui partis de 800 francs, atteignent difficilement 1.150 francs par échelons de 50 francs tous les trois ans.

« Résumons-nous. C'est pour le débutant que nous plaçons dans le Syndicat. Nous voulons qu'il trouve son pain à partir du jour où il a revêtu l'uniforme : Qu'on lui donne cinq francs par jour, il pourra vivre. Croyez que je n'emploie pas ce mot au figuré. Consultez les statistiques de mortalité et vous verrez qu'il y a une énorme proportion de jeunes postiers. Nous demandons donc un début de 1.800 francs pour les sous-agents et un maximum de 2.400 fr. sans étrennes. Telles sont nos revendications. »

1. Au Congrès de Lille, 28 juillet-3 août 1906, les délégués représentaient 127 Syndicats ou Amicales et 120.000 membres, et le chiffre était plus important encore au Congrès qui vient d'avoir lieu à Nantes (fin mars 1907).

L'Amicale, ce n'était pas encore le syndicat organisé selon les règles de la loi de 1884, et profitant des avantages de la loi, mais c'était déjà l'association ayant des aspirations et des tendances syndicales, assez forte pour présenter aux chefs des doléances collectives, assez puissante pour faire aboutir leurs réclamations. — Les pouvoirs publics, nous l'avons vu (Ch. II) essayèrent de dissoudre ces organisations : leurs protestations, trop timides, demeurèrent inefficaces. — En mai 1904, l'Amicale du Var, répudiant la loi de 1901, « loi d'esprit bourgeois et qui limite trop le fonctionnement des associations », déclarait se constituer en syndicat ; puis se constituèrent successivement les syndicats d'instituteurs des Pyrénées-Orientales, du Morbihan, de la Sarthe, de la Somme, des Vosges, de la Seine, etc. — Et le mouvement d'ensemble se précisait encore le 13 juillet 1905 où les instituteurs et les institutrices réunis en Assemblée votaient l'ordre du jour suivant : « Convaincus que l'amélioration de la situation de l'instituteur ne saurait résulter que de l'action d'une forte organisation syndicale des instituteurs et institutrices de France ; qu'une telle organisation constituerait pour tous et pour chacun la force défensive la plus puissante ; votent la transformation de *l'Emancipation de l'Instituteur* en « Fédération Nationale des syndicats d'instituteurs et d'institutrices publics de France et des Colonies. » — M. Bien-

venu-Martin, ministre de l'Instruction publique, se contentait de protester par une circulaire du 25 octobre 1905, et le 7 avril 1906, au Sénat, M. Briand, ministre de l'Instruction publique, se déclarait opposé aux syndicats d'instituteurs. Mais, si puissante était l'organisation des instituteurs que les pouvoirs publics se montraient disposés à accueillir favorablement toutes leurs réclamations.

Demandent-ils une augmentation de traitement? M. Charles Laurent, directeur général de la comptabilité publique, expliquait à la Chambre, à la fin de 1904, que depuis 1886 les augmentations budgétaires au profit des instituteurs se sont élevées à 49 millions, et que d'ores et déjà, pour les années 1906 à 1908, 29 millions de débours supplémentaires sont engagés (1). Réclament-ils, à juste titre d'ailleurs, contre le déplacement d'office, c'est-à-dire d'après leur formule « tout changement qui n'a pas été demandé ou accepté par l'intéressé », et M. Bienvenu-Martin dépose, le 18 janvier 1906, un projet de loi modifiant la loi du 30 octobre 1886 et donnant à l'instituteur frappé le droit de se pourvoir devant le Conseil départemental, et avant que le projet ne soit voté, M. Briand, par une circulaire du 7 avril 1906, limitait les cas où les déplacements

1. *Volume*, 3 déc. 1904, p. 129-131. Sur l'historique du traitement des instituteurs, voir Massé. Rapport de 1905, p. 364 et suiv.

d'office d'instituteurs pourraient être prononcés par les préfets sur la proposition de l'inspecteur d'Académie et accordant à l'instituteur le droit de faire intervenir en sa faveur le bureau de l'Amicale dont il fait partie : « Les Associations d'instituteurs ont une existence légale ; vous ne devez ni les ignorer, ni négliger le parti que vous pouvez retirer de cette organisation. Il ne s'agit pas de créer un rouage administratif nouveau, de permettre entre l'autorité et le fonctionnaire *l'interposition d'un pouvoir non prévu par la loi et qui prétende s'imposer*. Il s'agit plus simplement de rendre l'autorité accessible à tous ceux qui ont besoin de recourir à elle et qui le font avec *les sentiments de déférence* que vous êtes en droit d'attendre ; il s'agit surtout de mettre à profit une source précieuse d'information, qui pourra confirmer ou rectifier votre opinion et servir à la manifestation de la vérité et de la justice. »

Mais quelles sont les tendances de ces groupements d'instituteurs qui se regardent comme les « collaborateurs » de l'Administration ? C'est, au jour le jour, dans les manifestations des Amicales, et des congrès organisés par la Fédération nationale des syndicats d'instituteurs que l'on peut surprendre le nouvel état d'esprit qui les anime. Les Amicales n'ont plus seulement pour but de poursuivre l'amélioration de la situation matérielle de l'instituteur, de resserrer les liens de bonne confraternité,

d'étudier les questions pédagogiques ; les instituteurs ne se donnent plus seulement pour mission d'être des éducateurs ; ce que veulent les instituteurs syndicalistes, ils le disent, et il faut leur savoir gré de le dire si nettement. Leur but, en se groupant sous la forme syndicale, est avant tout *économique et politique*. D'abord « *les syndicats doivent se préparer à constituer les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin d'assurer sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque les services progressivement socialisés* ».

Les instituteurs syndicalistes veulent pénétrer dans les Bourses du Travail, s'affilier à la *Confédération générale du Travail*, participer en un mot à la lutte de classes, et faire cause commune avec le prolétariat : « Au delà de nos revendications immédiates, nous voulons affirmer les sentiments d'étroite solidarité qui nous lient à la classe ouvrière et manifester notre sympathie pour le vaste mouvement d'organisation et d'émancipation prolétarienne qui doit transformer le monde ».

Les vœux formulés naguère sont maintenant réalisés. Sur tous les points de la France, les syndicats d'instituteurs déclarent repousser nettement le projet de loi Guyot-Dessaigue sur les associations de fonctionnaires ; ils demandent à occuper un local dans les Bourses du Travail, et au Congrès de la fédération

nationale des Syndicats d'instituteurs qui vient d'avoir lieu à Nantes (fin mars 1907), l'affiliation à la Confédération générale du Travail a été votée à l'unanimité (1). Bien mieux, le secrétaire général

1. « Le Congrès de la fédération nationale des syndicats d'instituteurs :

Considérant que la C. G. T. est l'expression vivante et agissante de la solidarité prolétarienne ;

Qu'elle est actuellement le trait d'union indispensable entre toutes les organisations syndicales ;

Qu'aucune organisation consciente de ses devoirs de solidarité ne doit rester en dehors de la C. G. T. ;

Considérant d'autre part que les instituteurs salariés de l'Etat ont comme tous les autres salariés des revendications à présenter à leur employeur l'Etat-patron ;

Qu'ils ne sauraient conserver la thèse gouvernementale qui dresse une barrière entre le prolétariat administratif et le salariat de l'industrie privée ;

Qu'en adhérant à la C. G. T., ils accomplissent leur devoir de solidarité ouvrière, et restent libres de leur méthode et de leur tactique ;

Que les syndicats ouvriers ont, en toute occasion, appuyé et encouragé les revendications des salariés de l'Etat ;

Considérant enfin que les syndicats d'instituteurs sont déjà rattachés à la C. G. T. par leur adhésion à leurs unions de syndicats ou Bourses du travail.

Déclare adhérer à la C. G. T. ».

Pour motiver l'ordre du jour par lequel ils déclaraient adhérer à la confédération générale du travail, les instituteurs syndiqués ont rédigé un rapport dans lequel on lit :

« Ne pas adhérer à la confédération générale du travail constituerait premièrement un acte de duperie, parce que les instituteurs confirmeraient eux-mêmes la thèse employée

des syndicats d'instituteurs ayant été traduit devant le Conseil départemental de la Seine, a été acquitté (25 avril 1907) (1).

par le gouvernement pour entretenir l'antagonisme entre le salariat administratif et le salariat de l'industrie privée. Nous nous laisserions ainsi exclure volontairement du prolétariat et notre isolement nous conduirait à la défaite. Deuxièmement, un acte d'ingratitude, parce que quand les instituteurs ont été menacés par le gouvernement, tous les syndicats ouvriers, les Bourses du travail, les unions de syndicats de la confédération générale du travailleur ont apporté leurs encouragements et leur appui moral.

Alors que les différents organismes ouvriers se sont solidarisés avec nous, refuserons-nous de remercier nos défenseurs en ne nous solidarisant pas avec eux ? Repousserons-nous ceux qui viennent au-devant de nous ?

Le syndicalisme des instituteurs ferait ainsi preuve de peu de dignité et de peu d'élévation morale. »

1. M. Briand, ministre de l'Instruction publique, par un arrêté du 18 mai 1906, a toutefois maintenu l'arrêté de révocation pris par le préfet de la Seine contre cet instituteur, déclarant : α) *sur les points de droit* « que l'article 31, § 3 de la loi du 30 octobre 1886, dispose que la révocation est prononcée par le préfet sur la proposition de l'inspecteur d'Académie après avis motivé du Conseil départemental ; ... si l'article 31 exige que l'avis émis soit motivé, cette obligation n'est qu'une garantie supplémentaire destinée à mieux éclairer l'autorité investie du droit de décider, sans que cet avis soit lui-même impératif ; » β) *sur les questions de fait* : « qu'en exerçant les fonctions de secrétaire général de la Fédération nationale des syndicats d'instituteurs, M. Nègre a personnellement assumé, en ce qui le concernait, la responsabilité des actes de cette Fédération : 1^o adhésion à la C. G. T. et lettre ouverte à M. Clemenceau ».

2. Lire sur les Syndicats d'instituteurs : α) *Manuel général* : 6, 20 janvier, 24 février 1906 ; *Volume* : 12 mai 1906 ; — *Pages libres* : 4 novembre 1905.

IV. — *Autres groupements : Les Travailleurs Municipaux.* — A côté de ces grandes organisations (syndicats des arsenaux : 30.000 membres ; syndicats des employés de postes : plus de 60.000 adhérents ; syndicats d'instituteurs : 120.000 syndiqués) il y a beaucoup d'autres groupements d'importance moindre, mais qui méritent toutefois d'être signalés : les conducteurs des ponts et chaussées (les premiers qui aient pratiqué l'action corporative : leur association date de 1855 !), l'Association du Personnel des Travaux publics, l'Association du Petit Personnel des Ministères, la Fédération des Sociétés de Cantonniers, l'Association des Douaniers et Employés d'octroi ; ce sont les ouvriers des manufactures de l'Etat dont les syndicats furent reconnus par les pouvoirs publics dès 1891 ; il y a même une Association des Fonctionnaires et Agents de la Préfecture de Police, etc. ; parmi ces Syndicats ou Associations, les uns ont une organisation centralisée (les agents des Postes, ou des Contributions indirectes, par exemple) avec un seul conseil de 24 à 36 membres ; d'autres sont seulement fédérés (les employés d'octroi ou les cantonniers, par exemple).

Parmi ces divers groupements, le Syndicat des Travailleurs Municipaux a toutefois une importance particulière. Il groupe les différentes catégories de cantonniers municipaux, les ouvriers des jardins publics, les ouvriers de l'assainissement, les fos-

soyeurs, etc. Créé en 1892, le Syndicat obtient dès 1893 un relèvement de salaire de 2 francs pour les ouvriers de la voie publique... Ils ont obtenu la fixation de la journée de travail à dix heures, et le salaire minimum de 5 francs (En fait ils n'ont que vingt-huit jours payés par mois, soit 1.680 francs par an, ils réclament vingt-six jours de travail et quatre jours de repos payés par mois, soit 1.825 francs).

On sait que le Syndicat des Travailleurs municipaux a été déclaré illégal par arrêt de la Cour d'appel de Paris du 26 octobre 1903. M. Vallé, garde des Sceaux, voulut faire exécuter la sentence, mais les délégués du Syndicat obtinrent de M. Combes, président du Conseil, d'être sinon reconnus, du moins tolérés (1).

V. — *Fédération des Travailleurs de l'Etat.* — Mais il y a plus encore, une organisation générale est née de toutes ces organisations particulières ; une grande quantité de ces associations corporatives se sont groupées et fédérées. C'est la dernière étape ! A quelque degré de la hiérarchie qu'ils appartiennent, qu'ils soient agents de l'Etat, des départements ou des communes, tous les fonctionnaires estimant qu'ils ont des intérêts communs et généraux à défendre, ont voulu créer un organisme puissant qui aurait pour but de les servir tous. Et c'est

1. Lire l'intéressante monographie du Syndicat des Egoutiers de la Ville de Paris. *Le mouvement Socialiste*, 1905.

ainsi qu'a été constituée la *Fédération générale des Associations professionnelles des employés civils de l'Etat*.

Voici comment cette Confédération prit naissance : Dans le courant de l'année 1904, le ministre des Finances ayant déposé un projet de loi sur les pensions de retraites des fonctionnaires civils de l'Etat, les intéressés, entre autres, les agents des Postes et les employés des Ponts-et-Chaussées se concertèrent pour étudier et discuter, — avec le concours des autres associations de fonctionnaires, — le projet ministériel. Et, le 27 décembre 1904, à l'Hôtel des Sociétés Savantes, se réunissaient les représentants de dix Associations de fonctionnaires. Vers la même époque, des mesures disciplinaires ayant frappé certains fonctionnaires des contributions directes, l'union des agents de cette administration sollicita l'intervention des autres groupements auprès des pouvoirs publics, et la démarche, ayant un caractère collectif, fut couronnée de succès.

Dès lors, la question fut agitée de « constituer un groupement permanent destiné à coordonner tous les efforts », et, malgré des hésitations, en avril 1905, la Fédération était constituée, ayant pour but « de développer les sentiments de solidarité qui s'affirment de plus en plus entre tous les travailleurs de défendre les intérêts moraux et matériels, communs aux divers groupements et de sauvegarder la dignité

de leurs membres. » Chaque association reste « autonome pour toutes les questions n'intéressant que son administration. Mais toutes étant solidaires, les décisions de la Fédération sur les questions communes ou d'ordre général sont obligatoires ».

La Fédération est ainsi constituée :

Chaque Association nomme trois délégués au Conseil fédéral, qui, à son tour, choisit dans son sein une commission exécutive de cinq membres nommés pour quatre mois, le trésorier seul restant une année en fonction.

Et M. Cahen de s'écrier : « C'est une puissance qui se révèle ! Et ainsi s'ouvre un cycle nouveau de cette évolution progressivement suivie. Les forces éparses s'agglomèrent ; les groupes s'organisent. Et la loi de solidarité commune coordonne tous les efforts vers un but commun (1). »

Crise du fonctionnarisme, décisions des pouvoirs publics au sujet des groupements de fonctionnaires, exposé de ces divers groupements, tels sont les faits que nous avons étudiés. Quelle a été l'attitude des pouvoirs publics ? Ont-ils proposé des réformes à la crise du fonctionnarisme et que faut-il penser de ces réformes, telles sont les questions qui vont maintenant nous occuper.

1. G. Cahen : *Revue Bleue*, 3 juin, 26 août 1905.

DEUXIÈME PARTIE

LES RÉFORMES

CHAPITRE I.

Le Syndicalisme Mitigé

§ 1. — Les projets de loi antérieurs au rapport Barthou

α) *Les projets de loi extensifs de la loi de 1884.* — Dès 1886, à la suite du célèbre arrêt de la Cour de cassation (27 juin 1885) qui déniait aux professions libérales le droit syndical, M. Colfavru déposait, le 21 juin 1886, une proposition de loi ayant pour objet d'étendre à toutes les professions le bénéfice de la loi du 21 mars 1884 (1). La proposition de loi ne vint

1. *J. off. Doc. Parl.*, n° 59, p. 133.

pas en discussion. Le 8 juillet 1890, M. Lévêillé déposait une proposition de loi dans le même sens (1). Elle fut l'objet d'un rapport sommaire de M. Etcheverry, et elle fut prise en considération le 12 mars 1891 : mais elle n'aboutit pas plus que la proposition de M. Colfavru.

M. Millerand, reprenant en son nom personnel une proposition de loi, qu'il avait déjà déposée le 14 novembre 1899 avec M. Waldeck-Rousseau, déposa le 14 octobre 1902 une proposition de loi apportant des modifications à la loi du 21 mars 1884 sur les Syndicats professionnels (2).

Ce projet n'assigne aucune limite à la capacité des syndicats professionnels. Il leur reconnaît le droit d'acquérir, à titre gratuit ou onéreux, tous biens meubles ou immeubles ; le droit, en se conformant à certaines obligations spéciales, de faire des actes de commerce et par là, de développer et de faire fructifier leurs ressources. Mais le projet de loi Millerand accorde-t-il aux fonctionnaires le droit syndical ? Oui, mais d'une manière ambiguë. On se souvient que la Cour de cassation, par son arrêt de 1885, s'était appuyée sur l'article 3 de la loi de 1884 : « les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude et la défense des intérêts

1. *J. off.* Doc. Parl., n° 811, p. 1533.

2. *J. off.* Ch. des Dép. Sess. ext. Annexes, 1902, n° 322, p. 74.

économiques, industriels, commerciaux et agricoles » pour refuser aux professions libérales le droit syndical. Le projet de loi Millerand conserve la teneur de l'article 3, mais il y ajoute ce paragraphe : « les opérations diverses, qui ne se rattachent pas à ce premier objet, sont néanmoins expressément autorisées par la loi ».

Plus nette, plus catégorique la proposition de loi déposée le même jour, 14 octobre 1902, par MM. Dejeante, Allard, Bouveri, etc., et tendant à étendre à tous les salariés le bénéfice de la loi du 22 mars 1884 sur les Syndicats professionnels (1). Article unique : « La loi sur les syndicats professionnels est applicable à tous les salariés sans aucune exception. »

Dans la proposition de loi du 26 janvier 1903 (2) présentée par M. Vaillant, le texte se précise encore : « Les syndicats ou associations professionnelles, *quels que soient la fonction publique ou privée, le nombre, le sexe, la nationalité de leurs membres, et quelle que soit la profession qu'ils exercent, tous les salariés de l'Etat, des départements et des communes, comme ceux de l'industrie, de l'agriculture et du commerce, pourront, ainsi que leurs fédérations et leurs confédérations, se constituer et s'organiser librement, sans autorisation du gouvernement.* »

1. *J. off.* Ch. des dép. Sess. extr. Annexes, 1902, n° 313, p. 62.

2. *J. off.*, Ch. des dép. Sess. Extr. Annexes 1903, n° 703, p. 93.

b) *Les projets de loi restrictifs.* — Le 3 février 1896, M. Marcel Barthe déposait au Sénat une proposition de loi ainsi conçue (1) : « Le Sénat, considérant que la loi du 21 mars 1884 sur les syndicats professionnels, faite pour faciliter, dans les cas de désaccord, la conciliation entre le patron, entrepreneur du travail, à ses risques et périls, recrutant lui-même ses ouvriers et payant leurs salaires avec ses ressources personnelles, n'est pas applicable aux ouvriers et employés des services publics travaillant dans les établissements ou dans les chantiers placés sous la direction d'ingénieurs ou d'agents de l'Administration dont les salaires sont payés par l'Etat :

ARTICLE PREMIER. — Dans un délai de trois mois, à partir de la promulgation de la présente loi, seront dissoutes comme illégales les associations formées par des ouvriers ou employés des arsenaux et autres services publics de l'Etat sous le nom de syndicats professionnels, sans s'être conformés aux prescriptions des articles 291, 292, 293 et 294 du Code pénal, constituant le droit commun de toutes les associations autres que les syndicats professionnels créés par la loi du 21 mars 1884.

ART. 2. — Les ouvriers des arsenaux et autres services publics qui, après sommation, n'auront pas dissous leurs associations, seront punies de peines prévues par les articles ci-dessus mentionnés.

1 *J. off.*, Sénat. Déb. parlam., 3 février 1896, p. 50.

ART. 3. — Chaque année, une subvention sera allouée sur les fonds de l'Etat :

1^o Aux associations de secours mutuels.

2^o Aux caisses de pensions pour les vieillards et les malades incurables ;

3^o Aux caisses d'assurances contre les risques du travail établies pour leur usage par les ouvriers et employés des arsenaux publics (1).

Reprenant une proposition de loi déjà déposée par lui le 5 mars 1894, M. Lemire déposait le 3 juillet 1902 une proposition de loi tendant à compléter et à modifier la loi du 21 mars 1884.

Le projet de loi Barthou. — La question des syndicats de fonctionnaires étant mise à l'ordre du jour, non seulement par les faits extérieurs, mais aussi par les quatre projets de loi qui avaient été déposés successivement à la Chambre des députés, M. Barthou fut chargé par la Commission du travail de la Chambre d'établir un rapport d'ensemble sur les projets de loi Dejeante, Lemire, Millebrand et Vaillant. Ce rapport a été déposé le 28 décembre 1903. Et il conclut, on le sait, à refuser le droit syndical aux fonctionnaires proprement dits, et à ne l'accorder « qu'aux ouvriers et employés de l'Etat, des départements, des communes et des éta-

1. *J. off.*, Ch. des dép. Sess. Ord. Annexes, n^o 198, p. 530.

blissements publics qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique ».

A la suite d'un rapport de M. Sarrien, président du Conseil, au président de la République (22 mai 1906), une commission a été nommée, chargée d'examiner quelle part devait être faite aux revendications partiellement légitimes des associations de fonctionnaires.

Le projet de loi Guyot-Dessaigue. — Le projet de la Commission, examiné et remanié par le Conseil des ministres, a été déposé, comme projet de loi, sur le bureau de la Chambre des députés, le 12 mars 1907, par M. Guyot-Dessaigue, garde des Sceaux.

L'exposé des motifs est ainsi conçu :

Parmi les questions qui sollicitent d'une façon particulière et immédiate l'attention du gouvernement, aucune n'est liée plus intimement à la bonne marche des services publics et par suite à l'intérêt même de tous les citoyens que celle du statut des fonctionnaires.

Aussi, dans le programme de travaux législatifs qu'il s'était tracé à son arrivée au pouvoir, le gouvernement avait jugé nécessaire d'envisager la solution prochaine de cette importante question, et il avait pris l'engagement de déposer un projet de loi qui, tout en maintenant les fonctionnaires dans l'accomplissement de leur devoir envers l'Etat responsable des services publics, leur assurerait la liberté de l'association professionnelle et les garantirait contre l'arbitraire.

Le gouvernement tient aujourd'hui sa promesse et il soumet au Parlement un ensemble de dispositions qui lui paraissent réaliser le double but qu'il s'était proposé.

Résolu à donner aux fonctionnaires les droits qui appartiennent à tous les citoyens, il ne se réserve d'en contrôler l'usage que pour empêcher qu'ils ne puissent servir à compromettre la marche des services publics ; c'est ainsi qu'il reconnaît à tous les fonctionnaires civils le droit de s'associer librement en vue de l'étude et de la sauvegarde de leurs intérêts professionnels. Et il soumet les associations ainsi créées à la formalité de la déclaration, par contre il leur laisse la faculté de se concerter et de s'affilier entre elles pour la protection de leurs intérêts communs.

Autorisées à se constituer librement, ces associations doivent pouvoir assurer leur existence matérielle ; dans ce but, le gouvernement leur accorde le droit d'ester en justice, celui d'acquérir à titre onéreux, de posséder et d'administrer les cotisations de leurs membres et un local de réunion, enfin la capacité de recevoir pour des œuvres d'assistance mutuelle les dons et legs qui pourraient leur échoir.

Après leur avoir donné les moyens de se constituer et de vivre, il était indispensable de leur permettre de réaliser leur objet ; les associations de fonctionnaires jouiront à l'avenir de deux droits qui jusqu'à ce jour leur avaient été refusés. D'une part, elles auront la faculté de présenter directement au ministre, après avoir avisé leurs directeurs ou directeurs généraux, les vœux qu'elles croiront devoir fournir sur des questions se rattachant à leurs intérêts pro-

fessionnels. Elles pourront, d'autre part, poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux lois ou aux règlements.

Mais en raison de la liberté et des garanties qui seront assurées par la loi aux fonctionnaires civils, il a paru que les fautes contre la discipline qu'ils pourraient commettre, les agitations qu'ils tenteraient en vue de porter entrave à la marche normale des services de l'Etat deviendraient sans excuses ; aussi est-il légitime et nécessaire de prévoir des sanctions contre ces cessations simultanées et concertées de service qui, si elles étaient tolérées, ne tarderaient pas à introduire dans les administrations des germes de désorganisation et de ruine.

Projet de Loi.

ARTICLE PREMIER. — Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents et de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'Etat.

ART. 2. — Les fonctionnaires civils peuvent s'associer librement en vue de l'étude et de la sauvegarde de leurs intérêts professionnels.

Les associations ne peuvent être formées qu'entre fonctionnaires attachés à un même service ministériel ou à une même règle financière. Elles sont soumises à la déclaration

et aux formalités prescrites par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901.

ART. 3. — Ces associations peuvent présenter directement aux chefs de leurs services et au ministre, après en avoir avisé leurs directeurs ou directeurs généraux, les vœux qu'elles croient devoir formuler sur les questions se rattachant à leur objet.

Elles ont le droit d'ester en justice sans autorisation spéciale.

Elles peuvent poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives ou réglementaires, sans préjudice des recours individuels formés par les intéressés.

Elles peuvent acquérir à titre onéreux, posséder et administrer :

1^o Les cotisations de leurs membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées.

Ces sommes ne pourront être supérieures à 500 francs.

2^o Le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres.

Elles ont capacité pour recevoir, conformément à l'article 910 du Code civil, des dons et legs dont le montant et les revenus ne peuvent être affectés qu'à la création ou à l'entretien des œuvres d'assistance mutuelle définies par l'article 1^{er}, § 1, de la loi du 1^{er} avril 1898.

ART. 4. — Les associations professionnelles régulièrement constituées entre fonctionnaires ne pourront se concerter ou

s'affilier qu'entre elles et pour la sauvegarde de leurs intérêts communs.

Ces unions seront soumises aux règles prescrites par les paragraphes 2 et 3 de l'article 5 de la loi du 21 mars 1884.

ART. 5. — Tout membre d'une association professionnelle peut s'en retirer à tout instant dans les conditions fixées par l'article 7 de la loi du 21 mars 1884.

ART. 6. — Tout fonctionnaire qui, sans excuse légitime, simultanément avec d'autres et après une injonction à lui adressée, aura refusé sa coopération au service public auquel il est attaché, sera révoqué de sa fonction sans préjudice des sanctions pénales.

Tout fonctionnaire qui, par paroles, écrits ou menaces, en aura provoqué d'autres à refuser simultanément leur coopération aux services publics en vue d'en suspendre ou d'en empêcher le fonctionnement, sera puni d'un emprisonnement de six jours à six mois.

Si la provocation a été suivie d'effet ou si l'auteur de la provocation a usé de l'influence que ses fonctions lui donnent sur ses subordonnés pour les inciter à refuser le service, la peine pourra être portée à un an.

L'article 463 du Code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi.

Tout fonctionnaire condamné par application des paragraphes 1 et 2 du présent article sera en outre puni d'interdiction de toute fonction ou emploi public pendant un an au moins et dix ans au plus.

ART. 7. — Seront punis d'une amende de 16 à 200 francs,

et en cas de récidive d'une amende double, ceux qui auront contrevenu aux dispositions des articles 2 et 4 de la présente loi.

Les associations irrégulièrement formées pourront être dissoutes par jugement du tribunal civil prononcé à la requête de tout intéressé ou du ministère public.

M. Barthou, dans son projet de loi, respectait dans son ensemble le texte de la loi du 21 mars 1884 « et y apportait seulement des additions et quelques modifications. Usant d'une formule très vague, il accordait — sans toutefois préciser, et avec toutes les conséquences qu'il comporte, puisqu'il gardait le silence à ce sujet — le droit syndical « aux ouvriers et employés de l'Etat qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique ».

Le projet de loi Guyot-Dessaigne, au contraire, est entièrement spécial aux fonctionnaires. Il ne s'agit plus d'une loi générale sur le droit syndical qui statuera non seulement sur l'extension aux fonctionnaires du droit syndical, mais aussi sur l'élargissement de la capacité juridique des syndicats. On se préoccupe maintenant de déterminer à quelles conditions les fonctionnaires seront admis à se syndiquer. A se syndiquer : je me trompe !... seront admis à *s'associer*. Car voilà la vraie caractéristique du projet de loi Guyot-Dessaigne : aussi bien dans l'exposé des motifs que dans les articles du projet

de loi, on ne prononce pas une seule fois le mot « syndicat » : on ne parle que « d'association » ; on n'accorde aux fonctionnaires que le droit d'association, tel qu'il a été réglementé par la loi de 1901, sauf certaines mesures ou certaines prérogatives spéciales.

Le projet de loi Guyot-Dessaigne se divise au fond en deux parties. Dans l'une (art. 1-6), il prévoit dans quelles conditions pourront se former et organiser les associations de fonctionnaires ; dans l'autre (art. 6 et 7), il fixe les condamnations dont serait passible le fonctionnaire qui aurait refusé de continuer à coopérer au service public ou qui aurait provoqué ses collègues à se mettre en grève.

Si le projet de loi Guyot-Dessaigne ôte aux fonctionnaires le droit de s'organiser en syndicats ou même en associations non déclarées suivant l'article 2 de la loi de 1901 et leur impose la forme de l'association déclarée, si — très sagement, mais trop tardivement peut-être — il édicte certaines pénalités (amendes, prison, interdiction d'exercer un emploi public pendant un laps de temps déterminé) contre les fonctionnaires qui, par grève ou par propagande, apporteraient un trouble dans la marche des services publics, par contre ce projet de loi octroie aux fonctionnaires d'importants privilèges : constitués en associations, les fonctionnaires jouiront d'une capacité juridique étendue qui

leur permettra de s'adresser aux juridictions compétentes pour faire annuler les actes du gouvernement, lorsque ces actes accomplis, en violation d'une loi ou d'un règlement feront grief à la collectivité ou seulement à un ou plusieurs de ses membres ; ils auront le droit d'ester en justice, d'acquiescer à titre onéreux ou même à titre gratuit (combinaison des articles 5 et 11 de la loi de 1901) ; leurs associations pourront enfin se fédérer.

En somme, le projet de loi Guyot-Dessaigne, sauf certaines lacunes que nous préciserons ultérieurement, ne peut qu'être approuvé. Mais les fonctionnaires qui, sous d'autres ministères, avaient joui d'une certaine tolérance, sinon même de certains encouragements, qui avaient constitué des syndicats déjà installés dans les Bourses du Travail allaient-ils, en acceptant le projet de loi gouvernemental, renoncer à leurs projets syndicalistes ?

Les événements ne tardèrent pas à nous fixer à ce sujet. Le 22 mars 1907, le « Comité central pour la défense du droit syndical des Salariés de l'Etat des départements et des communes » décidait « de rejeter entièrement le projet du gouvernement sur le statut des fonctionnaires et de continuer la lutte pour l'obtention intégrale de la loi de 1884 sur les syndicats », et à la fin de mars il affichait sur les murs de Paris un énorme placard intitulé : *Lettre ouverte à M. Clemenceau.* »

Dans cette lettre, le comité central, constatant que « le cabinet maintient le mur qui existe actuellement entre les syndicats ouvriers et les associations de fonctionnaires » parce qu'il ne veut pas « admettre que l'on puisse occuper un emploi public et sortir de son rôle officiel, en entrant dans une Bourse de travail où les conditions de l'organisation sociale sont souvent débattues », déclare :

Nous n'admettrons jamais la validité d'un contrat d'où résulte l'aliénation de notre liberté.

Car la liberté n'est pas à nos yeux une entité métaphysique, une abstraction vide de sens, un mot que l'on prostitue dans la lutte des partis. C'est une chose dont nous avons intuition directe, parfaite, une chose qui nous est personnelle et réside dans l'exercice du droit.

Or, notre droit est formel. Pour nous, en effet, l'idée de contrat est exclusive de celle d'autorité et de gouvernement. Nous ne sommes pas des délégués du pouvoir central, des agents de la force répressive et policière, mais des travailleurs, des producteurs ordinaires, et nous voulons être traités comme tels.

Vous nous parlez politique, raison d'Etat, monsieur le Président du Conseil ! Nous vous parlons industrie. Pour nous, l'Etat est un patron comme un autre. Il doit y avoir entre nous et lui simple échange de services et rien de plus. Il nous paye un salaire, nous lui vendons notre travail, mais nous voulons garder notre liberté, notre indépendance, res-

ter maîtres de notre force de travail, notre unique, notre seule propriété.

Jamais gouvernement a-t-il demandé aux propriétaires fonciers d'aliéner leurs biens, aux industriels d'aliéner leur outillage ? Non. Jamais on n'a exigé d'eux ce sacrifice à la collectivité.

Mais avec nous, avec les faibles, avec ceux dont on a voulu faire des courtiers électoraux, on procède autrement.

Monsieur le Président du Conseil, votre contrat n'est qu'une spoliation systématique, puisqu'il implique notre déchéance économique et morale, notre asservissement !

Dans l'antiquité, l'esclave était rivé, pour ainsi dire, à la meule de son maître. Aujourd'hui, sous prétexte que l'Etat s'est fait industriel, vous prétendez nous river à la machinerie de l'Etat.

La puissance patronale se double ici de la puissance politique et coercitive. L'arbitraire de l'Etat s'ajoute au privilège du patron. On nous menace non seulement de révocation, de renvoi, mais on veut encore nous infliger des amendes et de la prison. Quelle ironie ! L'Etat devient de plus en plus implacable, sa tyrannie devient de plus en plus odieuse et on nous parle tous les jours de progrès !

Défenseur du capital et des privilèges, vous nous interdisez des Bourses du travail parce que les travailleurs y discutent les conditions de l'organisation sociale.

Mais c'est leur droit et c'est aussi le nôtre.

Pénétrés de plus en plus de l'importance de leur rôle et de leurs fonctions économiques, les travailleurs, les vrais pro-

ducteurs, les vrais créateurs de richesses veulent s'affranchir non seulement de la contrainte qui pèse sur eux dans l'atelier patronal, mais de la contrainte de la société actuelle, faite à l'image de l'atelier. Leur but est de substituer la coopération libre à la coopération forcée, de libérer, d'ennoblir le travail ; de faire disparaître l'Etat traditionnel avec les groupes et les hiérarchies qui vivent en dehors de la production ; de faire cesser les rapports de maîtres à serviteurs, dans une société productrice. Tel est leur idéal, tel est aussi le nôtre. Nous sommes avec eux.

Comme travailleurs, nous avons non seulement le droit, mais le devoir de nous occuper de l'organisation des forces productives, de l'organisation sociale.

Dans nos groupements respectifs, nous ne cesserons de combattre la routine, le parasitisme, le favoritisme et surtout l'intrusion de la politique dans les services publics. Car cette intrusion provoque le découragement de tout le personnel ; elle lui enlève tout sentiment de responsabilité, tout esprit d'initiative ; elle paralyse toutes les volontés ; elle dégrade les caractères. Elle abaisse le niveau professionnel et le niveau moral de tous.

Le prolétariat de l'Etat, des départements, des communes a conscience qu'en revendiquant le droit d'exercer les prérogatives syndicales au même titre que les travailleurs de l'industrie privée, il tend à substituer à l'anarchie administrative actuelle une organisation plus rationnelle et plus parfaite des services publics, et qu'il défend en même temps que ses intérêts propres les intérêts de la production.

Nous voulons substituer à l'enseignement abstrait, idéologique, encyclopédique de l'Etat, un enseignement pratique, concret, qui réponde aux besoins réels des différentes populations, aux besoins réels de producteurs ; donner aux enfants l'amour du travail, car le travail, jusqu'ici opprimé, spolié, méprisé, doit devenir l'idéal nouveau, le principe de toute vertu, le ciment de la cité moderne.

C'est pour toutes ces raisons que nous repoussons votre contrat. Il s'agit de notre travail, de la chose qui, « après l'amour, souffre le moins l'autorité ».

Pour nous, le travail est chose sacrée ; nous refusons de le prostituer à la raison d'Etat.

Monsieur le Président du Conseil, dans un de vos discours, prononcé au Sénat le 17 novembre 1903, vous disiez :

« L'Etat a une longue histoire toute de meurtre et de sang. Tous les crimes qui se sont accomplis dans le monde, les massacres, les guerres, les manquements à la foi jurée, les bûchers, les tortures, tout a été justifié par l'intérêt de l'Etat, par la raison d'Etat. L'Etat a une longue histoire, elle est toute de sang. »

Vous le savez mieux que personne : l'essence de l'Etat est immuable ! Quant à nous, travailleurs, nous lutterons contre le « Moloch insatiable », contre le « monstre tyrannique et sanguinaire ». Nous lutterons pour le droit qui est l'attribut essentiel de la personnalité humaine.

Quelques jours après, M. Clémenceau répondait au factum du « comité central » par une lettre adres-

sée, pour la forme, à MM. Nègre et Désirat, délégués des instituteurs syndiqués, lettre que nous reproduisons *in extenso*, tant elle est nette et précise :

Au commencement du mois de mars dernier, vous m'avez remis un mémoire tendant à justifier la légalité des syndicats d'instituteurs et leur admission dans les Bourses du travail. Je vous avais promis de vous répondre. Je l'ai fait quelques jours après en déposant le 11 mars, sur le bureau de la Chambre des députés, un projet de loi relatif aux associations de fonctionnaires. Ce projet fait droit à toutes vos revendications d'ordre professionnel :

Vous demandez à pouvoir vous constituer en fédérations. Le projet autorise l'union entre elles des associations de fonctionnaires. Ce projet vous donne donc le droit de former librement des associations pourvues de la capacité civile et juridique, jouissant de l'action collective et de toutes les attributions qui peuvent vous permettre de veiller efficacement à la sauvegarde de vos droits.

Contre ce projet vous ne formulez qu'un grief de fond ; c'est qu'il légifère pour des fonctionnaires, c'est-à-dire pour une catégorie de citoyens qui, à vous entendre, n'existerait plus. Aucun gouvernement n'acceptera jamais que les agents des services publics soient assimilés aux ouvriers des entreprises privées, parce que cette assimilation n'est ni raisonnable, ni légitime.

Vous êtes pourvus d'un emploi par décision officielle, et vous ne pouvez en être privés que dans certaines conditions fixées

par la loi. Vous prenez place dans une société hiérarchisée où vous recevez, pour un nombre limité d'heures de travail, un traitement établi par la loi ; où vous bénéficiez d'un avancement régulier, à l'abri des crises économiques ; où le droit vous est donné de faire appel de toute mesure préjudiciable à un conseil composé pour partie de délégués élus par vous ; où vous jouissez d'avantages divers, tels qu'un traitement de congé pendant la maladie, la gratuité de l'enseignement secondaire pour vos enfants, des réductions sur les tarifs de chemins de fer ; où il vous est constitué une retraite servie par l'Etat ; où vous n'avez ni à débattre le taux de votre rémunération, ni à vous prémunir contre la baisse des salaires, ni à vous assurer contre le chômage, ni à redouter un lendemain sans travail ou sans retraite ; où, pour conclure, vous apparaissez bien comme formant dans la société une catégorie spécialement avantagée avec des droits, et même, j'ose le dire, avec des devoirs particuliers.

Au premier rang de vos obligations il faut placer celle d'assurer la continuité du service public auquel vous êtes attachés. En acceptant une fonction de l'Etat, vous renoncez au droit d'abandonner votre travail par une entreprise concertée. Un contrat public, débattu par le Parlement vous lie à la nation elle-même. Le rompre par une action simultanée et collective est autre chose qu'une grève : c'est une entrave mise à l'exercice de la souveraineté nationale dans le fonctionnement d'un ou de plusieurs de ses organes. Ce délit appelle contre ceux qui s'en rendraient coupables les sanctions prévues au projet du gouvernement.

Vous êtes ainsi placés hors du droit commun des travailleurs des entreprises privées. C'est pourquoi la loi du 21 mars 1884, faite pour les salariés que menacent les variations dans les échanges économiques, ne peut ni ne doit s'appliquer à votre cas. La logique et le bon sens sont contre les protestations formulées dans votre mémoire.

Vous échappez à la loi de l'offre et de la demande. Il n'est pas en votre pouvoir de modifier par des transactions privées, comme pour les salariés du commerce et de l'industrie, une situation que vous tenez de la loi. Votre place n'est pas dans les Bourses du travail.

Votre place n'est pas davantage à la Confédération générale du travail. Elle y est d'autant moins qu'il s'y tient un langage auquel un éducateur ne peut pas apporter son adhésion. L'apologie du « sabotage » et de « l'action directe », la provocation à la haine entre citoyens, l'appel à la désertion ou à la trahison sont d'une doctrine que vous vous devez à vous-mêmes, à votre mission, à l'école laïque, à l'idéal républicain, comme à votre pays, de combattre avec une suprême énergie. Le paragraphe 3 de l'article 16 des statuts de la Confédération générale du travail désigne comme un des buts de l'association « la propagande utile pour faire pénétrer dans l'esprit des travailleurs organisés la nécessité de la grève générale. » Si vous pensez sincèrement que vos efforts doivent tendre à ce résultat, vous devez reconnaître qu'il y a incompatibilité absolue entre cette conception et les devoirs de votre fonction.

Le paragraphe 4 de l'article 3 des statuts déclare que « nulle

organisation ne pourra être confédérée si elle n'a pas au moins un abonnement au journal *La Voix du Peuple*. Vous ne pouvez ignorer cependant que ce journal est l'organe qualifié des antipatriotes, et qu'ils y préconisent ouvertement la désertion et le recours à la violence sur la personne de nos officiers. Il est inadmissible que vous mettiez ainsi au nombre de vos desiderata le droit de propager aux frais de la patrie la haine et la destruction même de la patrie.

L'article 21 des mêmes statuts prononce que le comité confédéral est « l'exécuteur des décisions des congrès nationaux ». Or, le Congrès d'Amiens de 1906 a voté une décision ainsi conçue : « Le Congrès affirme que la propagande antimilitariste et antipatriotique doit devenir toujours plus intense et toujours plus audacieuse. »

La France, en tout cas, ne saurait livrer ses enfants aux instituteurs pour leur permettre d'expérimenter sur eux le « sabotage » des jeunes intelligences.

Depuis le jour où vous m'avez remis votre mémoire et sans attendre que le Parlement ait statué sur le projet du gouvernement, vous avez organisé un Congrès *d'instituteurs syndiqués* dont le titre seul est une attestation d'illégalité.

Vous avez pris, en outre, la décision, malgré les objections d'évidence que je viens de rappeler, d'adhérer à la Confédération générale du travail, ce qui témoigne dans vos esprits d'une méconnaissance absolue de vos obligations.

Il est vrai que vous et vos collègues syndiqués ne représentez qu'une minorité infime dans l'ensemble du corps enseignant, un millier environ sur un personnel de 120.000 insti-

tuteurs et institutrices. Je n'en ai pas moins le devoir de vous signaler le péril où peuvent entraîner des résolutions insuffisamment méditées.

J'aime à penser que ces simples observations vous rappelleront au respect de la loi.

Après cette lettre, quelques syndicats (entre autres le syndicat du Mont-de-Piété, l'Association des gardiens de prison, le Syndicat des agents des douanes) se rangèrent à l'opinion du président du Conseil, mais la plupart des syndicats décidèrent de continuer la lutte contre le projet du gouvernement, projet « d'un caractère nettement réactionnaire, puisqu'il retire aux salariés de l'Etat les quelques libertés dont ils jouissent à l'heure actuelle » (1).

Le gouvernement affirma sa résolution d'enrayer le mouvement et de sévir contre les principaux propagateurs. Et de fait quelques fonctionnaires, dont MM. Grangier et Simonnet, secrétaires généraux du Syndicat des sous-agents des postes et de l'Association des jeunes facteurs, ont été révoqués. Mais est-ce là une mesure suffisante ?

Certains groupes politiques de la Chambre (extrême-gauche, et gauche radicale-socialiste) viennent d'ailleurs de prendre fait et cause pour les syndicats de fonctionnaires, justifiant les prévisions de M. Paul

1. Congrès des Instituteurs syndiqués à Nantes, mars 1907.

Boncour qui déclarait : « Le parti socialiste ne peut évidemment, sans renier ses principes fondamentaux, ne pas mener en faveur des syndicats de fonctionnaires une lutte sans merci » et qui invitait « le parti radical et radical-socialiste à ne pas hésiter, sur ce point comme sur tant d'autres, à marcher d'accord avec le parti socialiste et concerter avec lui les bases d'une action commune » (1).

Et M. Beaubois n'avait-il pas raison d'insinuer : « Il y a partie liée, échange de services entre les fractions avancées du Parlement et les salariés de l'Etat. »

Quoi qu'il en soit, « la campagne est vive » (2) et prochainement la question sera tranchée. Nous voudrions apporter à ce débat notre faible concours et exposer les motifs impérieux qui nous poussent à refuser aux fonctionnaires le droit syndical.

§ 2. — *De la signification que nous attribuerons au mot « fonctionnaire ».* — Qu'est-ce au juste qu'un fonctionnaire et qu'est-ce que la fonction publique ? Il aurait peut-être été préférable de résoudre cette

1. *Op. cit.*, p. 31 et 35.

2. Très récemment (7-14 mai 1907) la question des syndicats de fonctionnaires a été de nouveau posée à la tribune de la Chambre. Le 14 mai, l'ordre du jour Maujan, approuvant les déclarations du gouvernement et les révocations prononcées contre certains fonctionnaires a été voté par 323 voix contre 207.

question dès le début de cet ouvrage ; mais, au lieu de donner une définition *a priori*, nous avons préféré exposer des faits qui nous permettraient ensuite de fournir de plus claires explications. Pour définir une idée, il faut en déterminer le contenu, en fixer les limites, et comme l'idée est toujours relative à un objet, il faut d'abord déterminer le contenu de cet objet et en fixer les limites.

Un fonctionnaire : « La loi emploie souvent ce mot, dit M. Berthélemy ; elle ne le définit pas (1). » Et de fait le législateur a employé, sans préciser, les expressions les plus différentes : fonctionnaire public, agent du gouvernement, agent public, citoyen chargé d'un service public, citoyen chargé d'un mandat public, etc. Le Code pénal a sa définition et la loi de 1881 sur la Presse a la sienne : ainsi la catégorie des fonctionnaires punissables de forfaiture, d'après le Code pénal, ne correspond pas à la catégorie des fonctionnaires protégés contre la diffamation, c'est-à-dire que la même personne est tantôt fonctionnaire et tantôt non fonctionnaire ; les employés de ministère ou de préfecture sont placés, quant aux règles sur la corruption, sous l'empire du Code pénal (art. 117 et suiv.), mais ne bénéficient pas de la juridiction criminelle en cas de diffamation (loi sur la presse du 28 juillet 1881).

1. *Revue Pénitentiaire*, juin 1906, p. 819.

« Les auteurs ont cherché à suppléer à cette lacune de la législation ; ils ont donné des définitions qui se préoccupaient d'être tout à la fois concises, complètes et solides, mais qui, au contraire, loin d'éclaircir ou d'éclaircir, n'ont peut-être fait qu'embrouiller et qu'obscurcir.

« Il n'y a peut-être aucune définition qu'on puisse restreindre en trois mots, et qui présente à l'esprit une silhouette découpée à vif comme l'image d'un cercle ou d'un triangle. Cicéron lui-même a voulu définir comme exemple la *gens* romaine, avec toutes les précautions voulues ; et l'on sait que, devant cette définition parfaite, les commentateurs continuent de perdre leur latin.

« De même, lorsqu'il s'est agi de définir le « fonctionnaire ».

Parmi les auteurs, pour les uns « fonctionnaire s'entend de tout individu qui est au service de l'Etat pour l'accomplissement d'un intérêt public » (1) ; pour d'autres « est fonctionnaire toute personne ayant accepté librement une nomination de l'Etat à un poste déterminé, ainsi que la charge d'assurer un service public permanent moyennant un traitement annuel payé par une caisse publique (2), cer-

1. Otto Mayer. *Le droit administratif allemand*, t. I, p. 300.

2. Kammerer. *La fonction publique en Allemagne* p. 64.

tains enfin ont vu en lui « un dépositaire de l'autorité ayant une responsabilité propre » (1).

Y a-t-il au moins un critérium qui permette de reconnaître si tel individu est revêtu de la qualité de fonctionnaire ? Peut-on indiquer un caractère commun à tous ceux que la loi ou l'usage appelle ainsi ? Ainsi pour déterminer le rapport distinctif qui unit à l'Etat cette catégorie de citoyens, pour dégager l'essence de cette fonction publique dont ils sont investis, certains auteurs proposent de s'en rapporter au *traitement* que le fonctionnaire reçoit de l'Etat : ce qui conduirait à dénier cette qualité aux juges suppléants, aux auditeurs de 2^e classe du Conseil d'Etat, etc. Le fait d'avoir été *nommé* par les pouvoirs publics ne constitue pas non plus un critérium suffisant pour déterminer l'attribution de la qualité de fonctionnaire ; car celle-ci appartient sans conteste à des citoyens qui tiennent leur rôle public de l'élection, les maires par exemple.

Appelée à définir le fonctionnaire, la Jurisprudence a émis des idées contradictoires (arrêts C. cass., 29 mai et 30 octobre 1886). « Il n'y a pas seulement simple indécision dans le langage, il y a incertitude dans les idées » (2).

§ 3. — *Fonctionnaires d'autorité, fonctionnaires*

1. M. Brueyre. *Revue Pénitentiaire*, juin 1906, p. 846.

2. Fuzier-Hermann. *Rép. Fonction. public*, n° 4.

de gestion. — A la recherche d'une définition, les juristes ont imaginé de se servir de la distinction établie, à propos de l'action de l'autorité publique, en actes de puissance publique et actes de gestion.

« Je crois bien pouvoir affirmer, dit M. le professeur Larnaude, que lorsque cette distinction a été pour la première fois nettement établie, c'était exclusivement pour arriver à une délimitation de compétence... Mais les jurisconsultes sont des gens logiques, amoureux de la symétrie, portés aux généralisations, aimant à ramener tout à une même règle... Or quand cette distinction de l'acte de puissance publique et de l'acte de gestion a eu acquis droit de cité, les auteurs se sont ingénies à y rattacher d'autre règles qui en ont été considérées comme des conséquences ou des corollaires logiques : on en a fait sortir la distinction des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion (1) ».

Cette théorie, distinguant parmi les fonctionnaires ceux d'autorité et ceux de gestion a été longuement exposée et défendue dans beaucoup d'ouvrages récents (2), et avec une argumentation très

1. M. Larnaude. *Revue Pénitentiaire*, juin 1906, p. 833.

2. Cette théorie a été pour la première fois affirmée par M. Berthélemy, dans ses cours à l'Ecole de Droit, puis dans la première édition de son *Traité de droit Administratif* (p. 52 à 74). Elle est d'ailleurs identique, non dans les termes, mais dans son esprit, à la distinction que fait M. Fontaine dans son livre sur *Le Louage de Travail*.

pressante : « Le domaine de gestion, écrit M. Henry Nézard, c'est le domaine des intérêts particuliers ou généraux, c'est celui de l'égalité de droit entre les parties, c'est celui du droit privé. Le domaine de la puissance publique, c'est celui des actes de commandement et des rapports de puissance, de subordination, de l'inégalité de droit ; c'est celui du droit public (1). » A ces deux catégories de fonctions, correspondent deux catégories de fonctionnaires : « Dans une première catégorie, on range les agents qui exercent la puissance publique, c'est-à-dire ceux qui ont reçu, par délégation du souverain, une parcelle quelconque de l'autorité publique, et qui ont qualité pour exercer un pouvoir de contrainte, de commandement vis-à-vis des citoyens... Dans une seconde catégorie que l'on oppose à la première, on classe les agents de gestion qui ne détiennent pas la puissance publique, qui n'ont nullement qualité pour exercer sur les citoyens un pouvoir de contrainte, mais qui ont uniquement pour fonction de gérer les services publics (2). » Et M. le professeur Berthélemy précisait ainsi : « Les actes des administrateurs se divisent en deux catégories : les uns sont des actes de puissance publique par lesquels ils

1. Henry Nézard. *Théorie juridique de la fonction publique*, p. 461.

2. M. Bourguin. *De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat*, p. 30-35.

commandent ou interdisent quelque chose à leurs administrés. Les autres sont des actes de gestion qu'ils accomplissent en leur qualité de représentants des services publics... Des gens qui gouvernent ; des gens que les gouvernants chargent par un contrat de louage de services, d'accomplir pour tous des fonctions qui se rencontrent dans les relations, privées, voilà deux catégories très distinctes de fonctionnaires (1). »

La distinction a été adoptée par la jurisprudence (2), et utilisée par la doctrine politique, puisque M. Barthou, au nom de la Commission du Travail de la Chambre des députés, et se servant des termes mêmes de l'ouvrage remarquable de M. Fontaine sur le *Louage du Travail*, a proposé dans son rapport du 28 décembre 1903 de refuser aux *fonctionnaires proprement dits*, ou fonctionnaires d'autorité, le droit de se syndiquer et de réserver ce droit « aux seuls ouvriers et employés de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique » (art. 2, § 3), c'est-à-dire en somme aux fonctionnaires de gestion (3).

1. M. Berthélemy. *Précis de droit administratif*, 3^e édit. p. 18 et *Revue Pénitentiaire*, juin 1906, p. 821.

2. M. Fabreguettes. *Traité des délits politiques*, t. II, p. 541 (2^e éd.).

3. Lire sur la distinction des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion : Berthélemy, *op. cit.*, 2^e édit.,

Si l'on s'en tient à cette définition générale, il ne faut appliquer la dénonciation de fonctionnaire qu'à celui qui est investi d'une véritable fonction publique, par où il faut entendre une délégation de l'autorité, de la puissance ou de la force publique. En d'autres termes, le fonctionnaire est le détenteur par délégation d'une parcelle quelconque d'un des pouvoirs souverains qui appartiennent à la nation (on a coutume d'en distinguer trois : pouvoir législatif, pouvoir judiciaire, pouvoir exécutif. Dans les trois ordres, le fonctionnaire est l'agent d'autorité qui peut commander au nom de l'Etat faisant des lois, ou de l'Etat les traduisant en sentences judiciaires ou de l'Etat les faisant exécuter.)

La distinction de MM. Berthélemy et Fontaine est exacte en fait : il y a des fonctionnaires qui ne font le plus souvent que des actes de gestion : les ingénieurs des ponts et chaussées par exemple ; il y a des fonctionnaires qui ne font le plus souvent que des actes d'autorité : les préfets par exemple. Et il faut noter que ce n'est pas la situation élevée ou infime qui détermine le fonctionnaire d'autorité ou le fonctionnaire de gestion ; il y a des fonctionnaires d'autorité (les gardes-champêtres, les sergents de ville), qui sont

p. 21, 64, 70, 844 et suiv. — Bourguin, *op. cit.*, p. 30 et suiv.
— Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 620. — Nézard, *op. cit.*, p. 460 et suiv.

d'humbles agents de l'État, et pourtant ont droit de commander, de verbaliser, ont une délégation de la puissance gouvernementale ; il y a des fonctionnaires de gestion (les ingénieurs de l'État, les directeurs de ministère, etc.), qui sont de gros personnages et cependant n'ont aucune délégation de l'autorité publique.

S'ensuit-il d'ailleurs, parce qu'il y a une différence tranchée, claire et manifeste entre l'acte d'autorité et l'acte de gestion pour qu'on détermine *en législation* d'après cette distinction quels syndicats de fonctionnaires peuvent être autorisés, quels doivent être défendus. Et M. Berthélmy lui-même, montrant ainsi, qu'il n'y a aucun rapport entre la distinction des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion et le fait d'accorder ou non aux fonctionnaires de simple gestion le droit de se syndiquer, expose une solution très stricte « qui tient les syndicats de fonctionnaires pour incompatibles avec l'ordre public, de quelque catégorie de fonctions qu'il s'agisse », et voudrait même, comme l'a voté le Sénat il n'y a quelques années, sur la proposition de MM. Trarieux et Cordelet, qu'on supprime le droit syndical aux employés de chemins de fer et des grandes industries monopolisées.

La distinction des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion est d'ailleurs séduisante par sa simplicité et par le fait qu'elle n'est pas une

pure construction de l'esprit, mais une constatation tirée de l'examen scrupuleux des faits. Toutefois ceux-ci malheureusement sont infiniment complexes et ce qui paraissait si clair au premier abord se heurte en pratique à cette complexité. M. Barthou reconnaissait lui-même que le texte de son projet de loi peut soulever des objections : « La formule que vous propose la Commission du Travail, dit-il, n'est peut-être pas dans son indivision exempte de toute critique ; il serait excessif de croire qu'elle doive mettre fin à toutes difficultés. » (1).

Les partisans de la thèse du syndicalisme mitigé s'appuient sur ce fait que, pour les ouvriers et employés des exploitations industrielles et commerciales de l'Etat, il est tacitement intervenu un contrat de travail et de louage d'ouvrage entre l'Administration et ses agents. Ces employés, disent-ils, ne sont ni des fonctionnaires, ni même des agents dans le sens administratif du mot, c'est-à-dire qu'ils n'appartiennent pas à la catégorie d'employés de l'Etat qui se rapprochent dans une mesure quelconque des fonctionnaires. Ils ne détiennent pas la plus petite parcelle de l'autorité publique. — Quelle différence peut-on voir entre la situation d'un mécanicien de l'Etat et la situation d'un mécanicien de l'Orléans par exemple ? Au surplus, le 22 mai 1894, le ministère

1. *L'Action Syndicale*, p. 755.

Casimir-Périer, faisant une distinction pour les employés des chemins de fer de l'Etat et ne reconnaissant pas le droit au Syndicat « aux employés commissionnés dont le traitement est annuellement réglé par le budget, parce qu'alors il ne s'agit pas de deux intérêts privés en présence », ne fut-il pas renversé à une forte majorité sur l'ordre du jour présenté par M. de Ramel : « La Chambre, considérant que la loi de 1884 s'applique aux ouvriers et employés des exploitations de l'Etat, aussi bien qu'à ceux de l'industrie privée, invite le gouvernement à la respecter et à en faciliter l'exécution. » La même solution n'a-t-elle pas été admise pour tous les ouvriers employés dans les industries monopolisées de l'Etat et la continuelle extension des monopoles ne rendra-t-elle pas cette assimilation chaque jour plus complète ?

La thèse de M. Barthou conduit à cette solution : nous devons donner le droit syndical aux employés de l'Etat industriel, car ils sont dans la même situation que les employés des industries privées, ils font un contrat de travail avec l'Etat-Patron.

Est-ce exact ? Sans doute la fonction publique comporte des obligations réciproques du fonctionnaire et de l'Etat ; mais ces obligations dérivent de la loi et non d'un contrat. Ni l'administrateur, ni le fonctionnaire ne peuvent en général les modifier par des conventions particulières. Le ministre d'une part

ne peut faire qu'une chose : appliquer les crédits qui sont votés par le Parlement à payer les salaires des ouvriers ; mais il ne peut pas lui appartenir d'accorder une augmentation de salaire ou une diminution de la durée de travail, comme un patron pourrait le faire ; il doit se conformer aux décisions des Chambres. « Le fonctionnaire, d'autre part, ne discute pas la consistance de la fonction à laquelle il sera nommé ; cette consistance est déterminée par des lois et des règlements ; la fonction est une chose existant en soi ; il n'y a pas davantage échange des consentements, la nomination est un acte unilatéral de l'autorité administrative qui a toutes les allures extérieures d'une réquisition ou, comme on dit, d'une Commission. Cet acte unilatéral se présente comme un ordre et non pas comme une offre contractuelle ; or l'obéissance, même volontaire, à un ordre n'est pas un échange de consentement. L'ordre de l'autorité est posé comme un fait disciplinaire auquel disciplinairement le sujet adhère. Par conséquent l'acceptation de la nomination de la part du fonctionnaire se réduit à être l'adhésion qu'il donne à un ordre disciplinaire ; c'est l'adhésion à un fait... *Ainsi le fonctionnaire est placé, non dans une situation contractuelle mais dans une situation réglementaire* (1).

1. Hauriou. *Précis de droit administratif*, 6^e édit., 1907, p. 552. Esmein. *Droit constitutionnel*, 2^e édit., p. 484.

Du reste, même si on regarde la situation de l'employé de

M. Barthou emploie l'expression « exploitations industrielles et commerciales de l'Etat ». Sans doute l'exploitation des postes est commerciale en elle-même, de même que l'exploitation des poudres, des tabacs et des allumettes chimiques est en elle-même industrielle ; mais du fait que l'administration assume les obligations de l'entreprise, l'exploitation transformée en monopole perd son caractère commercial et industriel et devient service public. Et si l'on nous objecte la loi du 27 décembre 1890, en vertu de laquelle l'exploitation des chemins de fer du réseau de l'Etat est restée commerciale vis-à-vis du public, cette exploitation doit être traitée comme administration publique sur tous les points où les lois et décrets qui la régissent n'imposent pas une autre solution (1). C'est ce qu'avait admis la jurisprudence : une loi a été

l'Etat comme un engagement contractuel, qui peut soutenir que ce contrat soit, dans ses effets ou dans son but, comparable à l'arrangement intervenu entre le patron ou l'ouvrier ?

Le fonctionnaire au service d'une administration publique jouit d'avantages inconnus au salarié de l'industrie privée : stabilité de l'emploi, neutralité de l'employeur, droits à l'emploi. Les travailleurs de l'Etat, soit en vertu de la loi de 1853, soit par des règlements spéciaux, jouissent d'une retraite. La plupart d'entre eux sont protégés dans l'exercice de leur fonction contre l'outrage, la violence et la diffamation par les articles 222 et suivants du Code pénal et par l'article 31 de la loi du 29 juillet 1881 ; leurs traitements sont insaisissables en tout ou en partie. (Arrêté 18 nivôse an XI ; 15 germinal an XII ; loi 21 ventôse an IX.)

1. Chavegrin, Note sous Cass., 18 nov. 1895. S. 98. 1. 386.

faite tout exprès pour la condamner. C'est la loi Lhopiteau du 22 mars 1905.

Enfin M. Hauriou émet cette opinion intéressante : « Il paraît être dans la logique de l'évolution sociale contemporaine que ce soit au contraire la situation des ouvriers et employés de l'industrie privée qui tende à devenir *institutionnelle*, à mesure que la législation et la réglementation du travail devient plus abondante, le contrat de travail perd de sa réalité. Ce ne sont pas les fonctionnaires qui se rapprochent des ouvriers et employés de l'industrie ; ce sont les ouvriers qui deviennent des fonctionnaires (1) ».

Au surplus, admettons qu'il y ait un véritable contrat de louage pour les ouvriers et employés des exploitations industrielles et commerciales de l'Etat ; admettons la distinction des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion. Les catégories trouvées, il s'agit de les remplir. Quand y a-t-il gestion ? Quand y a-t-il autorité ? Où finit l'acte de commandement et où commence l'acte d'exécution ? « A la vérité, dit M. Arthur Fontaine, une certaine difficulté subsiste de marquer le point précis où commence la collation d'emploi public et où finit le contrat de louage de services. Entre les administrations publiques, et les exploitations industrielles de l'Etat, chef d'entreprise, il y a des services dont le caractère

1. *Précis de droit administratif*, p. 554.

est contestable (1). » Si, pour certaines professions, la réponse est donnée avec assurance (on ne doute pas que l'ambassadeur ou le préfet ne soit un fonctionnaire d'autorité), il en est d'autres dont la nature est douteuse : un employé des postes, un cantonnier, est-ce un fonctionnaire d'autorité ou un fonctionnaire de gestion ? Y a-t-il un critérium pour distinguer entre les deux catégories ?

M. Barthou se rallie à celui que propose M. Fontaine : « Pour les employés de l'ordre administratif, le contrat de louage est tout à fait exceptionnel ; pour le personnel des établissements industriels de l'Etat, des départements et des communes, il doit se présumer (2). » Mais c'est une distinction singulièrement imprécise (3). Qui déterminera le fonctionnaire de gestion et le fonctionnaire d'autorité ? Laissera-t-on aux tribunaux le soin de statuer, et, dans ce cas, n'est-ce pas aller au devant de décisions très divergentes qui ne seront pas faites pour rétablir l'ordre ? (4).

1. *Le louage de travail*, n^{os} 136-170, pp. 27 et suiv.

2. *L'Action syndicale*, p. 142.

3. M. Wertheimer, dans une thèse toute récente, propose cette distinction bien peu juridique : « les gros et les petits fonctionnaires, ou mieux encore, la bourgeoisie et le prolétariat du fonctionnarisme. » *Les syndicats de fonctionnaires*, 1906, p. 83.

4. Et il ne semble pas que la délimitation des fonctionnaires, dans l'article 1 du projet de loi Guyot-Dessaigne, soit

Et au surplus n'appartient-il pas au Parlement de trancher la question ? Dressera-t-on une liste limitative désignant les fonctionnaires et employés qui seuls pourront jouir des avantages de la nouvelle loi ?

Mais quelle sera la marque distinctive de la fonction d'autorité ? on cite le droit de verbaliser. Il est vrai que c'est là, du moins en apparence, une des prérogatives de l'autorité publique, le particulier n'ayant pas d'ordinaire qualité — comme exception, on cite le garde assermenté — pour assurer l'exécution de la loi. Mais certains fonctionnaires de gestion n'ont-ils pas parfois le droit de commander, de verbaliser, de prendre des décisions exécutoires ? (Les professeurs de Faculté par exemple sont juges aux examens, sont membres des conseils d'université.)

M. Barthou lui-même ne s'est pas montré très attaché au texte de son projet de loi. Pour l'élaborer, il s'était servi de la distinction en fonctionnaires d'autorité et fonctionnaires de gestion et avait déclaré : les premiers ne pourront pas user de la loi de 1884 ; les seconds le pourront, mais, postérieurement, à constater la tournure prise par les événements, il revint sur son opinion première, constata qu'il n'y

plus précise et évite davantage les contestations des intéressés.

avait aucun rapport entre la distinction d'actes d'autorité ou de gestion et le syndicat, et, dans le discours qu'il prononçait à Bordeaux le 4 février 1906, il déniait le droit syndical aux employés des chemins de fer de l'Etat, aux agents des postes, aux professeurs, etc.

Et M. Paul Boncour, de déclarer : « Si M. Barthou a pu laisser croire qu'il conférerait à ce texte (de son projet de loi) un sens aussi différent de celui qu'il affirme à présent, que ne faudrait-il pas craindre d'interprétations subordonnées non plus aux prudenances raisonnées d'un homme d'Etat circonspect, mais aux variations d'une majorité parlementaire » (1).

En résumé, il y a en fait une distinction très exacte, mais aussi dont les limites sont difficiles à déterminer, entre les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion ; mais on a eu tort de se servir de cette constatation de fait comme de base pour échafauder la réglementation des syndicats de fonctionnaires. Et M. Georges Cahen, dans un article où il combattait la théorie du syndicalisme mitigé, concluait très justement : « Qu'on dénie à tous les agents de l'Etat le droit de se grouper ! Ou qu'on le leur reconnaisse à tous ! (2) »

1. *Les syndicats de fonctionnaires*, p. 73. Cf. Rouanet, *L'Humanité*, 5 février 1906.

2. *Revue politique et parlementaire*, 30 juin 1906, p. 100.

— § 4. — *Les fonctionnaires de gestion et le droit de grève.* — Ce droit syndical que le rapport Barthou proposait d'accorder aux fonctionnaires dits de gestion, ceux-ci l'obtiendraient-ils complet et avec toutes les conséquences qu'il comporte ? Auraient-ils liberté complète d'entrer aux Bourses du Travail et de faire cause commune avec le prolétariat ouvrier ? Jouiraient-ils du droit de faire grève, et par là d'user d'intimidation à l'égard des pouvoirs publics ?

Les fonctionnaires n'ont dissimulé ni leurs prétentions, ni leurs tendances à cet égard : ils se proclament les « salariés de l'Etat », déclarent s'unir au prolétariat organisé, et se servir « pour combattre le favoritisme et l'arbitraire administratif, des moyens, employés légalement par les salariés de l'industrie privée pour combattre les exigences patronales : les coalitions et les grèves. Est-ce avec raison et y a-t-il vraiment entre salariés de l'industrie privée et ouvriers et employés de l'Etat identité de situation ?

La vie du prolétaire de l'industrie privée est instable et précaire ; elle dépend de la marche de la production, et la marche de la production est accompagnée de crises fréquentes, auxquelles correspondent des périodes de chômage. L'ouvrier de l'industrie privée d'autre part est salarié par un patron soumis aux risques d'une concurrence incessante : en présence du renchérissement des matières premières et de la dépréciation des objets fabriqués, le

patron se voit forcé de diminuer ses frais de fabrication, et la seule façon d'y parvenir est de baisser le taux des salaires. Il était donc de la plus grande utilité de protéger l'ouvrier isolé et inhabile à se défendre contre les exigences du chef d'industrie, maître d'attendre et de choisir : d'où l'efficacité des grèves reconnues légalement et des syndicats d'ouvriers, puissants porte-paroles des ouvriers auprès du patron.

En est-il de même pour les fonctionnaires ? Tout, dans leur vie administrative, appointements, avancement, retraite, n'est-il pas ordonné par des lois ? « Admettons-nous vraiment, avec M. Paul Boncour, écrit M. le professeur Berthélemy, qu'on peut laisser aux fonctionnaires syndiqués le soin de dire quel sera le montant nécessaire de leurs appointements, le nombre obligatoire de leurs heures et jours de service, la date et la durée de leurs congés, les conditions de leurs retraites ?... Il n'est pas admissible qu'on permette le syndicat, quand le syndicat ne peut avoir pour but que d'obtenir la modification des règlements et des lois. « Faire marcher » le Gouvernement, « faire chanter » le législateur, c'est faire acte de révolutionnaire (1). »

Et, dans le discours qu'il prononça à la Chambre

1. *Questions pratiques de législation ouvrière*, juin 1906, p. 171-172.

le 17 novembre 1891 en qualité de ministre du Commerce, l'éminent M. Jules Roche ne se montrait pas moins explicite : « Les employés de l'Etat, déclarait-il, ne sont pas en présence d'un intérêt privé, mais bien d'un intérêt général, le plus haut de tous : l'intérêt de l'Etat lui-même représenté par les pouvoirs publics, par la Chambre et par le Gouvernement ; par conséquent s'ils pouvaient exécuter à leur profit la loi sur les syndicats professionnels, ce serait contre la nation elle-même, contre l'intérêt général du pays, contre la souveraineté nationale qu'ils organiseraient la lutte. »

Aussi bien, et si M. Barthou, dans son rapport, ne s'expliqua pas au sujet du droit à faire grève pour les fonctionnaires, M. Sarrien, président du Conseil, dans son rapport au Président de la République du 21 mai 1906, déclarait « qu'il paraît impossible de reconnaître aux agents de l'Etat le droit de recourir pour la défense de leurs intérêts particuliers à la grève, qui ne peut se concilier avec le fonctionnement normal et régulier des services publics... » Et M. Pelletan : « Nous sommes partisans d'accorder le droit syndical aux fonctionnaires en même temps que nous sommes absolument opposés à laisser interrompre les services publics par les grèves... » (1).

1. *J. off.* Ch. des dép. Déb. parlem. 12 avril 1906, p. 1753.
Cf. *La Dépêche*, 18 avril 1906.

Telle est bien en somme l'opinion de la plupart de ceux qui, au Parlement, se déclareront partisans de l'extension du droit syndical aux fonctionnaires dits de gestion. Que faut-il en penser ?

Le rapport Barthou aurait dû préciser sur le refus du droit de grève pour les fonctionnaires qui obtiennent le droit syndical (1). Car, si c'est, non la loi de 1884, mais la loi du 25 mai 1864 qui a consacré et réglementé le droit de coalition, c'est néanmoins la loi de 1884 qui a conféré ce droit de coalition aux syndicats professionnels, puisque par son article 1, elle a abrogé les lois et textes (loi des 14-17 juin 1791 ; art. 426 du C. pén.) qui, sans cette abrogation précise, se seraient opposés et s'opposeraient encore à l'exercice de la liberté de coalition par les fonctionnaires. Ces abrogations formelles par la loi créant les syndicats professionnels des textes législatifs qui s'opposaient à leur exercice du droit de grève, sont la preuve flagrante que la loi de 1884 s'est occupée de

1. « Le syndicat sans la grève ! Quelle chimère, quelle utopie, laissez-moi dire quelle naïveté ! On peut défendre le syndicat. Mais peut-on interdire la grève ? Va-t-on décider qu'on emprisonnera les fonctionnaires qui démissionneront en masse ? De quelle sanction disposerez-vous ? Si la préparation à la grève est facilitée, c'en est fait ! La grève est inévitable. Le seul moyen, non de prohiber, mais d'éviter la grève, c'est d'empêcher l'entente. Le seul moyen d'empêcher l'entente, c'est de prescrire le syndicat. » M. Berthélemy. *Revue Pénitentiaire*, juin 1906, p. 828.

la liberté des coalitions, qu'elle en a doté les syndicats, qu'elle leur en a facilité l'exercice. Donc le droit de se syndiquer paraît comporter le droit de se mettre en grève.

On objectera peut-être qu'il n'y a, entre le fait du syndicat et le fait de la grève, aucun rapport ; qu'une grève peut avoir lieu sans qu'il y ait aucune association, aucun syndicat ; qu'elle peut aussi avoir lieu avec une association ou avec un syndicat. On évoquera, pour justifier ce refus du droit de grève, les graves conséquences d'une coalition susceptible de compromettre le fonctionnement d'un service public, et de mettre en péril l'Etat lui-même, en cas de complications extérieures surgissant inopinément. Certes de tels arguments retiennent l'attention. Mais quelles sanctions donnera-t-on aux tentatives de grèves dans les services publics ? Reprendra-t-on le projet de loi Trarieux (1) qui attendait à interdire les coalitions formées dans le but de suspendre ou de cesser le travail dans les services publics de l'Etat (arsenaux par exemple) et dans les Compagnies de che-

1. Déposé le 4 mars 1895 et voté par le Sénat le 14 février 1896, malgré l'opposition du Ministère Bourgeois qui en avait fait effectuer le retrait par le nouveau garde des Sceaux, M. Ricard, le projet Trarieux ne fut transmis à la Chambre que deux ans plus tard, le 20 juin 1898, et renvoyé à la Commission du travail. Pourquoi ne pas le discuter avec le rapport Barthou ?

mins de fer ? Mais croit-on que lorsque les fonctionnaires, organisés en syndicats, auront été autorisés à faire cause commune avec la grande masse ouvrière, croit-on qu'il sera possible, lors d'une grève générale, de les empêcher d'y participer par quelque moyen de contrainte juridique ? Les crues subites d'un torrent sont-elles arrêtées par des barrages ? « Le droit de syndicat, écrit très justement M. Jules Roche, implique nécessairement, constitutionnellement pourrait-on dire, le droit de grève... qui dit « syndicat » dit grève possible et légale. Ce n'est pas douteux !... Telle est la réalité des choses, la vérité juridique pour quiconque sait lire et ne veut lire que ce qui est écrit ! » (1)

Dans cette hypothèse encore, nous ne pouvons adhérer à l'opinion du *syndicalisme mitigé*. « Cette solution mixte du « syndicalisme mitigé », dit M. le professeur Berthélemy, peut séduire les hommes au pouvoir, elle les dispense en effet de réagir sur un lamentable état de choses créé par un ministère trop préoccupé de politique pour songer à défendre l'ordre administratif contre la poussée des ambitieux ou des mécontents syndiqués. Théoriquement le syndicalisme mitigé est un mal partiel, mais c'est incontestablement un mal (2). »

1. *La Liberté*, 22 novembre 1906.

2. *Revue pénitentiaire*, juin 1906, p. 828.

Aussi deux solutions franches et nettes restent en présence : celle qui refuse le droit syndical à tous les fonctionnaires et employés de l'Etat sans exception, sauf à voter cette loi, réclamée par tous les juristes, sur l'état des fonctionnaires, en prenant exemple sur la loi allemande du 31 mars 1873 ; et la solution du syndicalisme intégral qui a été brillamment exposée et défendue par MM. Berthod (*Revue Politique et Parlementaire*, février 1906), Paul Boncour (*Les Syndicats de Fonctionnaires*) et Maxime Leroy (*Les Transformations de la Puissance Publique*).

Les motifs politiques ou économiques qui ont été invoqués par les partisans du syndicalisme intégral, et d'autre part les motifs qui poussent à rejeter ce droit syndical pour s'en tenir à des réformes sur l'état des fonctionnaires, telles sont les questions que nous avons maintenant à examiner.

CHAPITRE II

La Doctrine du Syndicalisme Intégral

Tous les fonctionnaires jouissant du droit syndical, le « prolétariat administratif » faisant cause commune avec le prolétariat ouvrier, s'agglomérant à lui dans les Bourses du Travail, participant à la grève générale et au mouvement révolutionnaire et anarchique, les hiérarchies surannées désormais remplacées par des groupements libres, par des fédérations professionnelles, un régime électif et de libre discussion substitué au régime d'autorité, tel est le programme de ceux, tels MM. Paul Boncour, Berthod et Maxime Leroy, qui se déclarent partisans du syndicalisme intégral. Quels arguments invoquent-ils pour le défendre, quels motifs nous poussent à le combattre, — l'exposé de cette controverse fera l'objet de ce chapitre.

§ 1. — *Les fonctionnaires et la loi de 1901.* — Avant la loi du 1^{er} juillet 1901, la législation qui régissait les associations, à l'exception des syndicats professionnels régis par la loi du 21 mars 1884, — et l'on sait que cette loi ne s'appliquait pas aux fonctionnaires — était des plus rigoureuses. Toute association entre plus de vingt personnes non domiciliées sous le même toit constituait un délit, à moins qu'elle n'ait été autorisée par le gouvernement. La pénalité qui frappait ce délit consistait dans une amende de 50 à 1.000 francs et en un emprisonnement de deux mois à un an. L'autorisation, si elle était accordée, était essentiellement révocable de la part du gouvernement. C'était en somme le régime de l'arbitraire.

La loi du 1^{er} juillet 1901 est venue modifier heureusement cet état de choses. Elle donnait à tous les citoyens, qu'ils fussent ou non fonctionnaires — et sans qu'il fut nécessaire d'obtenir au préalable une autorisation gouvernementale — le droit de former des associations. L'article 2 déclarait en effet : « Les associations de personnes pourront se former librement, sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5. » Et l'article 6 nous indique les avantages de la déclaration prévue par l'article 5 :

« Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en jus-

tice, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat, des départements et des communes : 1° les cotisations de ses membres ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées, ces sommes ne pouvant être supérieures à 500 francs ; 2° le local destiné à l'administration de l'association et à la réunion de ses membres ; 3° les immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elle se propose. » Et même l'article 7 du décret du 16 août 1901 autorisait en outre « les unions d'associations, ayant une administration ou une direction centrale. »

Aussi, étant donné les grands avantages qu'offrait la loi de 1901, M. Barthou pouvait-il écrire très justement : « La loi du 1^{er} juillet 1901, en accordant à tous les citoyens le droit de s'associer, a enlevé à la question (des syndicats de fonctionnaires) sinon toute son importance, du moins la plus grande partie de son acuité ». Et M. Rouvier prenait soin de spécifier à la tribune de la Chambre, le 7 novembre 1905, « les facilités nouvelles que les fonctionnaires trouvent dans la loi de 1901 pour coordonner leurs efforts, se grouper, défendre *leurs intérêts professionnels* ».

M. le professeur Berthélemy a toutefois déclaré qu'à son avis on ne pouvait pas accorder le droit de former des associations, *pour la défense des intérêts professionnels*, aux agents de l'Etat qui ne jouissent

pas de la liberté syndicale. Et à l'appui de sa thèse, il citait l'article final de la loi de 1901 qui spécifie « qu'il n'est en rien dérogé aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels ». L'expression « syndicat » de la loi de 1884 désigne, nous dit-il, toutes les associations professionnelles ; et en limitant le droit de former des syndicats, le législateur a par là même limité le droit de s'associer pour la défense d'intérêts professionnels. Dès lors l'article final de la loi de 1901 signifie exactement qu'il n'est en rien dérogé, quant aux associations constituées pour la défense des intérêts professionnels, au droit limitatif de la loi de 1884.

Toutefois ni la doctrine politique ni la jurisprudence n'ont adopté cette opinion. MM. Emile Combes et Maruéjols, par deux circulaires des 12 janvier et 31 janvier 1903 déclaraient à propos des syndicats de cantonniers, « que le groupement dissous comme syndicat peut librement se reformer comme association, *en se plaçant sous l'empire de la loi de 1901* » ; et d'autre part le tribunal correctionnel de la Seine, par jugement du 8 juillet 1901, tout en déclarant illégal le syndicat des égoutiers de la Ville de Paris, admettait « le droit pour les personnes qui le composent de se constituer en association sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901. »

Au point de vue politique ou jurisprudentiel, la

question est pour ainsi dire tranchée (1). Les fonctionnaires peuvent former des associations, *à condition toutefois*, dit M. le professeur Larnaude, *qu'elles aient un but licite* (2). La loi, les circulaires ministérielles, la jurisprudence ont d'ailleurs pris garde de le faire remarquer. La loi du 1^{er} juillet 1901 proclame en effet dans son article premier que l'association « est régie, quant à sa *validité*, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et aux obligations » et dans son article 3, elle insiste encore : « Toute association fondée sur une caisse ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois..., est nulle et de nul effet. » Seront donc nulle comme fondées sur une cause ou en vue d'un objet illicite, les associations de fonctionnaires formées pour établir une pression sur les pouvoirs publics afin de modifier les conditions de nomination, d'avancement et de révocation, des conditions de travail en durée et en salaire, car ces associations seraient essentiellement contraires aux lois sur l'organisation de la fonction publique et porteraient atteinte à l'ordre public.

Mais supposons que ces associations aient un objet licite, qu'elles se proposent uniquement d'étudier des questions d'enseignement ou de méthode, etc. : la loi

1. *Revue Pénitentiaire*, juin 1906, p. 844-845.

2. La controverse, au surplus, sera close quand sera voté le projet de loi déposé par M. Guyot-Dessaigne le 11 mars 1907.

de 1884 offrait-elle de si grands avantages juridiques sur la loi de 1901 que les fonctionnaires aient eu raison de la lui préférer, et de réclamer à leur profit l'extension du droit syndical ? (1)

Avantages juridiques de l'Association (loi de 1901) sur le Syndicat professionnel (loi de 1884). — Le régime juridique applicable aux associations est plus libéral que celui auquel sont soumis les syndicats en ce qui touche les points suivants :

1° Les fondateurs de tout syndicat professionnel sont tenus de déposer à la mairie de la localité où le syndicat a son siège social (à Paris, à la préfecture de la Seine), les statuts et les noms de ceux qui sont chargés de l'administration du syndicat. Ce dépôt doit être renouvelé à chaque changement de la direction ou des statuts. L'inobservation de ces dispositions est punie d'une d'amende de 16 à 200 francs dont sont passibles les fondateurs ou directeurs du syndicat (loi 1884, art. 4). Au contraire la déclaration des statuts et des noms des directeurs n'est exigée par la loi de 1901, que pour celles des associations qui veulent obtenir la capacité juridique définie par l'article 5.

2° Peuvent seuls former un syndicat profession-

1. Nous avons utilisé pour cette comparaison entre les deux lois de 1884 et 1901 le remarquable rapport de M. Martin Saint-Léon au Musée Social, février 1906.

nel les personnes exerçant la même profession ou des métiers similaires, ou des professions connexes concourant à l'établissement de produits déterminés (loi 1884, art. 2). Les anciens membres de la profession ne peuvent faire partie du syndicat.

Aucune de ces dispositions limitatives ne se retrouve dans la loi de 1901. Les personnes exerçant la même profession peuvent, en formant une association en vertu de cette loi, admettre soit d'anciens professionnels ayant cessé d'exercer, soit même des étrangers à la profession.

3° Les directeurs et administrateurs de tout syndicat doivent être Français (loi 1884, art. 4). Aucune prescription de ce genre n'étant édictée par la loi de 1901, des étrangers pourront sans difficulté fonder et diriger en France une association.

4° Les syndicats professionnels ont pour but exclusif l'étude des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles (loi 1884, art. 3). Au contraire toute association professionnelle ou non pourra poursuivre n'importe quel but même politique ou religieux, pourvu qu'il ne soit pas illicite, contraire aux bonnes mœurs et que l'association ne tende pas à changer la forme du gouvernement ou à porter atteinte à l'intégrité du territoire national (loi 1901, art. 3).

5° Les Unions de syndicats ne possèdent aucune capacité juridique et ne peuvent ester en justice

(loi 1884, art. 5). La loi du 1^{er} juillet 1901 est muette en ce qui touche les unions d'associations, mais il résulte formellement des déclarations du rapporteur M. Trouillot (7 février 1901) et du règlement d'administration publique de telles unions sont licites et jouissent, si elles ont été déclarées, de la même capacité juridique que les associations déclarées.

II. — *Avantages juridiques du Syndicat professionnel* (loi de 1884) *sur l'Association* (loi de 1901).

— 1° Un syndicat dirigé par des Français, mais constitué en majeure partie d'étrangers, qui entreprendrait de fausser les conditions normales du marché des valeurs ou des marchandises (C. pén., art. 419) ou de menacer la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat, ne pourrait être dissous que par décision de justice. Au contraire, un simple décret suffirait pour dissoudre une association constituée dans les mêmes conditions (loi 1901, art. 12).

2° D'autre part, les syndicats professionnels ont la faculté de recevoir sans aucune autorisation des dons et legs, et d'après le rapport Barthou, ils pourraient acquérir sans limitation et sans autorisation, à titre gracieux ou onéreux, des biens meubles et immeubles ; de plus ils pourraient faire des actes de commerce. Les associations au contraire n'ont en aucun cas le droit d'accepter sans autorisation des dons et legs (loi 1901, art. 11), sauf la faculté pour les seules autorisations reconnues d'utilité publique

de recevoir des dons et legs après autorisation soit par décret rendu sur simple avis du Conseil d'Etat, soit par arrêté préfectoral selon que la libéralité dépassera ou non 3.000 francs.

Les associations ont toutefois un moyen détourné et parfaitement légal de recevoir des subsides élevés, ainsi que l'indiqua M. Trarieux, sénateur, au cours des débats qui ont précédé le vote de la loi de 1901. M. Trarieux combattait la disposition du projet limitant à 500 francs le maximum de la somme pouvant être versée à titre de rachat des cotisations alors que le maximum du chiffre des cotisations elles-mêmes n'était pas limité : « S'il se trouve dans l'association, disait M. Trarieux, des adhérents voulant verser des cotisations de ce chiffre (500 fr.) ou même d'un chiffre supérieur, ils le feront sous une forme plus facile pour eux et pour vous plus dangereuse. Car ils pourront verser cette somme annuellement sous forme de cotisation, et même ils pourront aller au delà de ces 500 francs ». Et, dans son commentaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 M. Trouillot, rapporteur de la loi, reconnaît : α) que, pour la fixation du montant des cotisations, les associations ne sont tenues d'observer aucune limite, aucun maximum ; β) que les associations ont la faculté d'admettre comme par le passé plusieurs catégories de membres versant annuellement des cotisations de valeur inégale. La seule condition exigée est que le

montant de la cotisation afférente à chaque catégorie ait été réglée par les statuts (1); M. Paul Boncour spécifie enfin que les syndicats « peuvent librement créer et administrer des offices du placement, ce que ne peuvent pas les associations de la loi de 1901, qui restent soumises aux restrictions générales concernant le placement » (2). mais si la loi de 1901 ne l'autorise pas formellement pour les associations, aucune raison de droit ne permet de leur refuser l'exercice d'une liberté reconnue à tous les citoyens.

En résumé il y a bien dans la loi de 1884 et dans le rapport Barthou quelques avantages juridiques très minces qui n'existent pas dans la loi de 1901. Mais est-ce seulement pour obtenir ces avantages que les fonctionnaires revendiquent si âprement le droit syndical ? Est-ce même seulement, comme le prétend M. Hauriou, pour se voir garantir « à l'usine, à l'arsenal ou au bureau la tranquille possession d'une place dont ils seront titulaires (3) ? » Un des théoriciens du syndicalisme intégral a dissipé le doute sur ce point — car les syndicalistes ne cachent ni les motifs ni le but de leur campagne : « La question a cessé d'être juridique pour prendre un caractère économique ou politique... Si l'on hésitait sur cette conclusion, il faudrait se rappeler que les instituteurs

1. *Du Contrat d'Association*, commentaire de la loi de 1901 par G. Trouillot et Chapsal. Paris, 1902, p. 92-94.

2. Paul Boncour, *op. cit.*, p. 15.

3. *Précis de droit administratif*, 6^e édit., 1907, p. VII.

et les postiers ont déjà réclamé leur affiliation à la Bourse du Travail, et que les fonctionnaires des administrations centrales, en discutant le budget dans leurs vœux ou mémoires, aboutissent en fait à dévêtir l'Etat *de sa pourpre impériale* ? pour ne plus voir en lui qu'un employeur ordinaire, soumis aux injonctions de l'intérêt collectif ; dans le ministre, ils ne veulent plus voir qu'un « Monsieur » comme disait Proudhon » (1).

Et dès lors, à étudier la thèse du syndicalisme intégral, ne vérifierons-nous pas cette réflexion de M. Barthou : « Pour appliquer ou étendre aux fonctionnaires la loi de 1884, il faudrait la dénaturer. Je ne vois pas ce que les syndicats pourraient gagner ; mais je sais bien ce qu'y perdraient la dignité, l'autorité et la sécurité même de l'Etat. »

§ 2. — *Exposé de la thèse du syndicalisme intégral.* — Considérant l'incompétence des pouvoirs publics et l'arbitraire dont ils usent à l'égard de leurs subordonnés, comme les faits caractéristiques de cette « crise du fonctionnarisme » que nous signalions plus haut, les partisans du syndicalisme intégral ont recherché la cause du malaise que subit actuellement notre état social, et ils ont cru la voir dans une constatation faite naguère par M. Seignobos dans son *Histoire politique de l'Europe contem-*

1. Maxime Leroy, *op. cit.*, p. 41 et cf. Berthod, *op. cit.*, p. 413-414.

poraine : « La France est *gouvernée*, dit-il, par un personnel politique organisé suivant le programme démocratique de l'élection ; ses chefs politiques sont les députés mandataires directs des électeurs, les sénateurs et les ministres mandataires indirects, tous soumis au contrôle de la presse et de l'opinion. Elle est *administrée* par un personnel bureaucratique, divisé en services spéciaux, organisé suivant une hiérarchie ; ses chefs administratifs sont des fonctionnaires se cooptant et se contrôlant les uns les autres, obéissant à des règlements ou à des usages spéciaux et indépendants de l'opinion publique.

Ces deux personnels, tirant leur autorité de deux principes opposés, tendent à appliquer deux conceptions opposées du Gouvernement. Le *personnel politique*, n'ayant qu'un pouvoir délégué d'en bas et temporaire, tend surtout à satisfaire les électeurs dont il dépend, en obéissant à l'opinion de la majorité.

Les fonctionnaires, exerçant un pouvoir conféré par en haut et pratiquement viager, tendent à voir dans les citoyens des administrés qu'il faut maintenir dans la soumission due aux règlements et à l'autorité.

Entre ces deux personnels, les gouvernements monarchiques empêcheraient les conflits en donnant la prépondérance aux fonctionnaires ; le régime démocratique a rendu le conflit permanent. Le personnel élu, devenu le souverain, ne s'est plus contenté

d'exercer sur les fonctionnaires un contrôle indirect par le moyen du budget et une domination indirecte par le moyen des lois. La souveraineté abstraite du pouvoir législatif ne lui a plus suffi. Il a voulu partager avec les fonctionnaires la souveraineté pratique qui est le pouvoir exécutif » (1).

Ainsi la crise du fonctionnarisme viendrait de cette cause profonde : une contradiction néfaste entre le principe démocratique de nos institutions politiques et le principe monarchique de nos institutions administratives. Et dès lors, pour supprimer la contradiction et ramener l'ordre, il faut, dit M. Berthod, ou « qu'on monarchise la constitution ou qu'on démocratise l'administration : il n'y a pas de milieu. Nombreux sont ceux qui, plus ou moins ouvertement, nous proposent le premier moyen. Mais il est définitivement condamné par l'opinion et par l'histoire. Reste à essayer le second. Tel est le but, telle est la mission profonde des syndicats de fonctionnaires (2) ». Par quels moyens y parvenir ?

« Le principal ressort des administrations de l'Etat, dit M. Maxime Leroy, c'est l'autorité ; c'est pourquoi l'on peut dire qu'elles sont monarchiques. » Régalien, dit-il, ce principe de l'irresponsabilité des ministres et des fonctionnaires parmi lesquels

1. Seignobos. *Histoire politique de l'Europe Contemporaine*, p. 208-209.

2. *Revue politique et Parlementaire*, mars 1906, p. 420.

certaines « ont le privilège de l'*imperium* et de la *jurisdictio*, comme le roi de France » ; régalien, le pouvoir du Président de la République « qui n'est pas un agent de l'Assemblée nationale, ni un officier du peuple, mais un gouvernant ; il est le pouvoir exécutif, un chef d'Etat, un véritable roi, disposant des trois attributs régaliens : l'inviolabilité, l'irrévocabilité, l'irresponsabilité. » D'un caractère monarchique et régalien aussi, notre administration, ayant pour fondement essentiel le principe d'autorité hiérarchique. Or cette hiérarchie n'est que le soutien de l'arbitraire, loin d'en être le vaccin, d'où plus de hiérarchie, si l'on veut ignorer l'arbitraire.

En conséquence, pour démocratiser l'administration, il faut, disent les syndicalistes intégraux, *supprimer* les grands chefs, agents de l'autorité ; à la direction étrangère, venue d'en haut, il faut substituer progressivement une direction autonome venue d'en bas ; à la discipline automatique, il faut substituer l'entente volontaire, la libre discussion, le contrôle actif ; à l'autorité hiérarchique, désorganisatrice et incompétente, l'ordre du travail technique librement organisé (1). L'association corporative des agents d'une même administration, en intéressant tout le monde au bon fonctionnement du mécanisme dont chacun devient un rouage conscient,

1. Cf. Engels. *Les origines de la Société* et A. Bebel, *La femme dans le passé, le présent et l'avenir*.

substitue le contrôle à l'arbitraire, un contrôle compétent à l'arbitraire incompétent et fait disparaître les effets du favoritisme et de la grâce. En créant la vie partout, elle suscite les énergies, les volontés et les intelligences actives, aujourd'hui invisibles, parce que asservies et comprimées, dans l'administration centralisée.

Il faut que dans l'administration les directeurs soient, non plus nommés par les pouvoirs publics, mais élus par leurs collègues et délégués par eux. « Grâce à l'élection des fonctionnaires, dit M. G. Renard, plus d'autorité sinon consentie ; ainsi l'autorité tendra de plus en plus à être mutualisée (1) ».

Dès lors « le chef sera le collègue plus expérimenté, plus instruit, qui conseille et qui dirige et le subordonné, le camarade affectueux et *respectueux* qui obéit parce que c'est juste et parce que c'est bien » (2). Ainsi, lorsqu'on aura substitué à l'autorité administrative qui avoue son impuissance devant les ingérences politiques, la force syndicale, « ce sera, dit M. Berthod, la pleine et libre république substituée à l'autocratie dans l'usine et dans l'atelier. Chacun y pratiquera sans efforts toutes les vertus républicaines. »

Les syndicats sont d'ailleurs les cadres adoptés

1. G. Renard. *Le Régime Socialiste*, p. 120 et suiv.

2. Georges Cahen. *Revue bleue*, 8 juillet 1905.

par les organisations ouvrières ; ils comportent une formation égalitaire, bannissent toute hiérarchie inférieure. Ayant donc adopté l'organisation syndicale, les fonctionnaires s'uniront à la grande famille prolétarienne ; ils s'affilieront à la Confédération générale du Travail ; ils prendront place dans les Bourses du Travail à côté des travailleurs manuels, et là « ils prendront connaissance des besoins intellectuels et moraux du peuple ; là ils pourront manifester leur sympathie pour le vaste mouvement d'organisation et d'émancipation prolétarienne qui doit transformer le monde » (1). Et « que les syndicats postiers, les syndicats d'instituteurs, les syndicats de cantonniers, etc., entrent peu à peu dans les Bourses du Travail, et c'est la main progressivement mise par les syndicats sur toute l'organisation économique » (2).

Il y a plus : la question des syndicats de fonctionnaires est étroitement liée à la notion même de l'Etat et au problème du pouvoir souverain. Et l'on sait sur ce point les conclusions des syndicalistes : l'Etat, cessant d'être une personne, devient l'ensemble de tous les citoyens ; c'est la gérance collective des services publics ; une organisation qui tend, suivant les lois mêmes de l'évolution, à éliminer de plus en plus les rapports de subordination person-

1. *Manifeste des instituteurs syndicalistes.*

2. *Pages Libres*, 9 décembre 1905, p. 506.

nelle entre les hommes pour les remplacer par une coordination et un échange de fonctions équivalentes, une organisation où les syndicats constitueront les cadres des futures organisations autonomes auxquelles l'Etat remettra le soin d'assurer sous son contrôle et sous leur contrôle réciproque les services progressivement socialisés ; en un mot — et suivant la formule d'Auguste Comte, — c'est l'administration des choses substituée au gouvernement des hommes. Et c'est ainsi que M. Berthod constate très justement que « la constitution des syndicats de fonctionnaires est une des formes de l'évolution socialiste... » (1).

Allons plus loin : considérons le terme de cette évolution socialiste, et imaginons, d'après les théories mêmes des socialistes militants, l'organisation fédéraliste et collectiviste à laquelle nous mènent les syndicats de fonctionnaires. Jadis les théoriciens socialistes, Karl Marx et ses disciples, se refusaient à exposer le système de la future organisation, dédaignant « de formuler des recettes pour les marmites de l'avenir » (2); les théoriciens modernes en divulguent plus volontiers les lignes générales, et il n'y a sur ce point, entre le socialisme révolutionnaire et le socialisme scientifique, que des

1. *Loc. cit.*, p. 413. Cf. Discours de Vaillant, *J. off. Ch. des députés. Déb. Parlem.*, 8 mai 1907.

2. *Le capital*, liv. I. Traduction Roy, p. 342.

différences de tempérament et de culture. Quand le premier se donne la peine de systématiser ses instincts et ses passions, quand il trouve pour le faire un intellectuel, il n'a pas sur le syndicat et sur l'organisation collectiviste, d'autres vues que le second. Quand M. E. Pouget, que l'on peut considérer comme l'interprète autorisé du socialisme révolutionnaire, conçoit la société régénérée comme une agglomération de fédérations corporatives réglant la vie économique et exerçant les attributions extrêmement réduites de l'Etat et des communes préalablement dissous, il ne fait que présenter l'application de ce que M. Georges Sorel, l'un des représentants les plus en vue du socialisme scientifique, appelle « le principe du gouvernement par les groupes professionnels sélectionnés, c'est-à-dire le nouveau principe politique du prolétariat » (1).

En d'autres termes, l'organisation future sous le régime collectiviste, c'est un groupement de syndicats similaires fédérés, nommant ses directeurs industriels ou administratifs, son conseil spécial et ses délégués à un conseil national du travail, chargé de régler tout le mouvement de la production, c'est-à-dire de déterminer la quantité moyenne de travail nécessaire à la production de chaque objet, les conditions des échanges, la base des prix.

Chacun des groupes industriels ou administratifs

1. *L'Avenir socialiste des syndicats*, 1898, p. 8.

aura son conseil spécial élu au suffrage universel des membres du groupe. Dans ce groupe même, chaque agglomération distincte nommera ses chefs immédiats, préposés au fonctionnement technique et à la discipline du travail.

Et, puisqu'on a pu attribuer à juste titre la crise du fonctionnarisme à notre régime de centralisation, ne voit-on pas dans cet Etat futur, déclarent MM. Paul Boncour et Maxime Leray, une décentralisation véritable vivante, complète, « fédéralisme économique », dit l'un, « fédéralisme autarchique », dit l'autre, « un fédéralisme intégral, à la fois corporatif et administratif, professionnel et régional, économique et politique (1) ».

Mais que devient l'Etat en lui-même ? M. Berthod reconnaît que le syndicalisme doit aboutir à la suppression de l'Etat tel qu'il existe aujourd'hui, tel qu'il a été conçu par les philosophes du XVIII^e siècle, et par les théoriciens de la Révolution Française (2). L'Etat, sous sa forme actuelle, n'est plus pour lui qu'une institution surannée, l'unité et l'indivisibilité de l'Etat, la souveraineté nationale, autant de prétendus principes, dit-il, d'une vaine métaphysique juridique qu'il faut savoir abandonner quand on veut déterminer les conditions d'existence et de développement de la démocratie moderne.

1. Paul Boncour, *op. cit.*, p. 54-59.

2. Lire à ce sujet l'éloquent discours de M. Ribot. *J. off. Ch. des dép. Déb. Parlem.*, 14 mai 1907.

L'Etat... mais « il n'y a pas d'Etat là où il n'y a point des gouvernants et des gouvernés ; des ordres exécutés, une volonté acceptée, reconnue, qui fixe les relations des individus entre eux ou avec la collectivité, et des volontés particulières qui se soumettent à ces règles et obéissent aux injonctions reçues. C'est cette volonté régulatrice qu'on nomme la souveraineté » (1).

En somme, la conception syndicale, c'est « une société économique organisée purement et simplement en vue de la production matérielle, et dans laquelle a disparu toute hiérarchie que ne requiert pas la division technique du travail, c'est-à-dire *une société sans état, sans prisons, sans armée, sans lois*, organisée sur la seule base de la nécessité économique, du contrat et de la discipline technique de l'atelier » (2).

§ 3. — *Critique de la thèse du syndicalisme intégral.* — 1° Tout d'abord que faut-il penser de l'idée de M. Seignobos, reprise par MM. Berthod et Paul

1. G. Cahen. *Le gouvernement législateur*, p. 3.

M. Paul Boncour conserve toutefois une certaine organisation étatique : « Le souverain territorial, dit-il, qui, seul, représente la solidarité nationale doit intervenir pour maintenir l'intervention de la souveraineté du groupe dans ses limites légitimes ; ... le fédéralisme économique doit être subordonné à la souveraineté nationale sous peine de n'être plus une « synarchie », mais une « anarchie ».

2. Labriola. *Mouvement socialiste*, décembre 1906, p. 311.

Boncour, d'après laquelle la cause de notre malaise serait dans la contradiction qui existe entre le principe démocratique de nos institutions politiques et le principe monarchique de nos institutions administratives ? M. Berthélemy répond : « La vérité, c'est que nos institutions sont monarchiques aussi ; leur caractère démocratique n'est que partiel, et plus souvent apparent, extérieur, que réel (1). »

Oui, nos institutions sont monarchiques si on prend le mot « monarchie » comme synonyme « d'autorité ». Car ce que les syndicalistes entendent exprimer par « principe monarchique de nos institutions administratives » c'est que ces institutions ont pour fondement essentiel la hiérarchie, cette hiérarchie étant l'armature de l'autorité ».

Pour les syndicalistes, autorité et régime démocratique sont incompatibles entre eux. Et M. le professeur Larnaude de répondre avec force : « C'est là l'erreur la plus profonde, et j'ajoute la plus funeste, qui se puisse commettre. *C'est surtout sous un régime démocratique que l'autorité est indispensable, car, sans elle, aucun service ne pourra plus fonctionner, et l'anarchie sera vite maîtresse, entraînant toutes sortes de ruines, sous lesquelles elle serait elle-même vite ensevelie !*

« Quant à la confusion qui me paraît être à la base de ces critiques, voici en quoi elle consiste :

1. *Revue pénitentiaire, loc. cit.*

« Tout part d'en bas dans un régime démocratique. Qu'est-ce que cela signifie ? Que les idées directrices de la politique, de la législation, viennent du peuple, du corps électoral, ou tout au moins sont censées venir de lui...

« Mais si on veut entendre par accord entre l'idée démocratique et les institutions que les employés de l'Etat doivent être les maîtres d'organiser les services publics comme ils l'entendent, que c'est à eux de nommer leurs chefs, de décider combien d'heures ils travaillent par jour, de fixer leurs salaires, je dis qu'on fait dans ce cas un étrange abus du mot et de l'idée de démocratie... Je dis que si l'on veut pousser jusque-là l'idée démocratique on court à l'abîme et par la voie la plus courte (1). »

2° Les syndicalistes concluent que, pour démocratiser nos institutions administratives, il faut supprimer la hiérarchie, supprimer les grands chefs. Et, M. Fernand Faure de répondre à M. Berthod : « Un syndicat ne peut pas être un chef. Il peut délibérer,

1. *Revue Pénitentiaire*, juin 1906, p. 842.

« Dans l'association professionnelle, disait naguère très éloquentement M. Briand, qui est constituée à raison de la fonction et avec l'autorité de la fonction, ce n'est plus le citoyen qui agit, c'est le fonctionnaire. Et comment admettre que cette autorité qu'il tient d'une fonction qui ne lui appartient pas, qui lui est donnée par la nation, comment admettre qu'il puisse la retourner contre la nation elle-même ». *J. off. Déb. parl. Ch. des députés*, 13 mai 1907.

discuter, contrôler. Il ne peut pas diriger, la fonction de direction s'exerçant essentiellement par une série d'actes qui supposent une volonté unique, une responsabilité personnelle. Quoique l'on fasse et que l'on dise, des services publics sans directeurs seront toujours des services publics sans direction (1) ».

3° L'Administration ayant été démocratisée, ajoutent les syndicalistes, il n'y aura plus d'ingérences politiques, il n'y aura plus d'arbitraire ni de népotisme ; l'ordre succédera à l'anarchie.

Ce sont là, à tout le moins, de belles formules. Mais ne cherche-t-on pas à nous leurrer et ces formules répondent-elles à la réalité des faits ? Plus d'ingérence politique ! Mais comment les groupements corporatifs résisteraient-ils à la tentation de s'assurer des patronages ? Et comment ne s'attacheraient-ils pas à la fortune de leurs protecteurs qui souvent ne les servent qu'à la condition d'être en retour assurés de leur appui?...

Ne demande-t-on point encore à certaines associations de fonctionnaires de déployer ouvertement leur drapeau dans les luttes électorales ? Et qui croirait que « les syndicats fédérés sauront peut-être s'affranchir de cette contrainte et puiser leur force dans l'union ? » Et un syndicaliste révolutionnaire, peu suspect de parti-pris, ne déclarait-il pas : « Il y a

1. *Revue Politique et Parlementaire*, mars 1906, p. 439.

partie liée, échange de services entre les fractions avancées du Parlement et les salariés de l'Etat. Si les députés interviennent toujours en faveur de ces derniers, c'est dans le but de se constituer une clientèle sérieuse pouvant remplacer celle des ouvriers qui sont décidés à faire leurs affaires eux-mêmes... » (1).

Toutefois, à défaut d'une suppression totale des ingérences politiques et du népotisme qui sont, semble-t-il, des choses essentielles et caractéristiques de la mentalité française, verrons-nous du moins, grâce à l'initiative des syndicats de fonctionnaires, de sérieuses et louables réformes des services dans le sens de la liberté et de la décentralisation ?

Un exemple, que cita naguère M. Berthélemy, fournit une réponse catégorique : « Un syndicat s'est formé dans l'Administration des Contributions indirectes. Croyez-vous qu'il a demandé des réformes raisonnables et avantageuses pour le pays ? A-t-il cherché quelles pratiques meilleures permettraient de percevoir plus exactement l'impôt et d'arrêter plus efficacement les fraudes ? Non ! ses deux premières reven-

1. Beaubois : *Mouvement Socialiste*, avril 1903, p. 441. Par le fait même qu'il a porté son action toute entière contre le socialisme et le syndicalisme, il (le cabinet Clemenceau) a fait la propagande du syndicalisme et du socialisme plus qu'aucun autre gouvernement, montrant à la classe ouvrière que le syndicalisme et le socialisme sont ses seuls représentants, ses seuls défenseurs.... » E. Vaillant. *J. off. Ch. des dép. Déb. parlam.*, 8 mai 1907.

dications ont été : suppression des avantages faits aux employés instruits, suppression des récompenses accordées aux employés zélés !... » (1)

Mais, objectent les syndicalistes, l'organisation future qui sera une vaste fédération de syndicats similaires répandus sur tout le territoire, ne fait-elle pas disparaître la centralisation excessive des affaires en un point unique d'où partent aujourd'hui toutes les décisions à intervenir concernant n'importe quel point de la périphérie, d'où toute vie, toute initiative se sont retirées ? La décentralisation économique qui résulte du système collectiviste, n'établit-elle pas nécessairement la décentralisation administrative ? L'administration des choses substituée au gouvernement des hommes, ne sera-ce pas l'ère de la liberté ?

Ainsi que le disait M. Jaurès « derrière les mots, ce qu'il faut voir, c'est la réalité des faits et des choses », et « en vérité, il semble que l'on cherche à engourdir la pensée, en la caressant d'une formule hypocrite qui se répète avec la monotonie d'un refrain de berceuse. Le gouvernement des hommes, la contrainte du gouvernement personnel disparaîtraient d'une société où les fonctions économiques seraient remises, comme les fonctions politiques, à la direction des administrations publiques, où la

1. *Revue Pénitentiaire*, juin 1906, p. 827.

vie sociale tout entière serait sous la dépendance du pouvoir, où nul acte de l'individu n'échapperait à l'autorité ou au contrôle des fonctionnaires ? Est-ce sérieusement qu'on l'affirme ? » (1).

Serait-ce une décentralisation vraie et libérale que ce régime où, dans la vie économique, à l'association qui représentait les intérêts professionnels des ouvriers d'un atelier se substitue la fédération nationale d'industrie ou de métier, édictant des règles communes, uniformes, fixant la durée du travail, les salaires mêmes, sans aucun souci des conditions locales ? Et on a même inventé la Confédération du travail, fédération des fédérations ! — Serait-ce une décentralisation libérale et vraie que ce régime où, dans la vie administrative, l'Etat personnifié dans le conseil général du travail, loin de se borner à être seulement « un contrôle », se trouve investi d'un immense pouvoir qui embrasse tous les domaines de l'activité individuelle.

Et puis, en admettant même que les syndicats de fonctionnaires conduisent à une décentralisation plus rapide et plus complète, n'aurions-nous pas à nous demander si, de la centralisation ou du collectivisme, oppression pour oppression, il ne vaut pas mieux désirer l'oppression la moins néfaste. Car, ce que les syndicalistes poursuivent, et ils ne l'ont pas

1. Bourguin. *L'évolution des systèmes socialistes*, p. 71.

caché, c'est la « ruine de l'Etat, institution surannée, vaine métaphysique juridique.

Il est évident qu'au fond de la question des syndicats de fonctionnaires, c'est de la notion même de l'Etat et du problème du pouvoir souverain qu'il s'agit (1). Nous avons exposé la thèse syndicaliste de l'Etat ; il nous reste à établir la nôtre.

Comment nous apparaît l'Etat dans la réalité des faits ? « Il se présente, dit M. Fernand Faure, dans nos sociétés modernes sous l'aspect d'un organisme immense et compliqué comme la tâche à laquelle il doit pourvoir » (2). Mais ne peut-on pas dégager la synthèse de cet organisme, en déterminer le principe essentiel ?

L'Etat est-il, comme le prétendait Rousseau « le produit d'un pacte dont les clauses se réduisent toutes à une seule, savoir l'aliénation totale de chaque associé avec tous ses droits à la communauté » ? (3) L'Etat est-il, au contraire, suivant la théorie de M. Esmein, « non une création libre des individus, mais un fait naturel et nécessaire où le contrat libre n'a point de part et dont le pouvoir absolu reçoit la garde... L'Etat, sujet et titulaire de la souveraineté, n'étant qu'une personne morale, une fiction

1. Cf. les discours de Vaillant et de Jaurès à la Chambre des députés, 8, 10 mai 1907.

2. *Revue politique et parlementaire*, mars 1906, p. 488.

3. *Contrat Social*, liv. I, ch. vii.

juridique, il faut que la souveraineté soit exercée en son nom par des personnes physiques qui veuillent ou agissent pour lui. Il est naturel et nécessaire que la souveraineté, à côté de son titulaire perpétuel et fictif, ait un autre titulaire actuel et agissant, en qui résidera nécessairement le libre exercice de cette souveraineté : c'est celui-là qu'on appelle *le Souverain...* » (1) Pour M. Esmein, il n'y a aucune limitation extérieure dans la souveraineté de l'Etat ; il déclare que la consultation des intérêts ne pourrait jamais avoir qu'un rôle consultatif et non pas politique (2). Parce qu'ensuite il s'aperçoit que l'organisation politique de l'Etat représente trop d'intérêts divers, il ne veut pas admettre que le suffrage égal pour tous, sur qui repose cette organisation politique, soit un droit. Il fait donc seulement du suffrage une fonction sociale : « la souveraineté nationale, dit-il, ne se fractionne pas entre les membres de la nation, mais reste l'attribut indivisible et inaliénable de la nation elle-même dans le développement continu des générations successives ».

Ainsi M. Esmein considère l'exercice de la souveraineté nationale comme la mise en œuvre d'un pouvoir supérieur qui échappe, par son essence quasi-divine, à toute voie de droit. Nous ne partageons pas cette conception : « Droit divin, volonté

1. *Éléments de Droits Constitutionnel*, p. 3-4.

2. *Op. cit.*, p. 783.

sociale, souveraineté nationale, dit M. Duguit, autant de mots sans valeur, autant de sophismes dont les gouvernants veulent leurrer leurs sujets et se leurrent souvent eux-mêmes (1)... » et, avec M. Hauriou, nous considérerions plus volontiers l'Etat, non pas comme une personne morale, comme une fiction juridique, mais comme un ensemble, comme un faisceau d'institutions, institutions publiques, institutions constitutionnelles, institutions administratives.

« La fonction administrative, dit M. Hauriou, est l'activité de l'organisme gouvernemental et exécutif de l'Etat, en tant qu'elle s'emploie à créer et à faire vivre l'institution de l'Etat ». Par suite « l'aménagement de l'Etat comme institution comprendra l'établissement d'un certain ordre qui s'appellera l'ordre public et son maintien par une police. Il comprendra aussi l'organisation de certains services qui s'appelleront « les services publics », mais *les services publics limités à la mesure de l'intérêt général ou de l'utilité publique*, la police étant l'essentiel de l'institution administrative. »

Pour les institutions publiques, elles se caractériseront par la distinction entre gouvernants et gouvernés, et « cette distinction, dit M. Hauriou, ne signifie pas seulement qu'il y a dans un Etat des

1. Duguit, *op. cit.*, t. I, p. 245-246.

hommes qui dirigent les autres, elle signifie : que les gouvernants forment une société organisée et instituée avec une discipline ; que les gouvernés forment une autre société organisée et instituée avec une discipline, que ces deux sociétés sont entre elles dans un certain rapport d'équilibre, qui donne lieu lui-même à une conduite et à une discipline. La société des gouvernants constitue une puissante organisation de fait, mais elle est aussi une organisation de droit, puisque la hiérarchie des fonctionnaires est reconnue par la législation. *Elle se recrute comme une société à part, la nomination d'un fonctionnaire est un acte de naturalisation qui l'y fait entrer et lui confère un statut différent de celui du simple citoyen : l'état du fonctionnaire.* Cette société a sa discipline qui ne s'applique pas aux autres citoyens et qui est créée par les commandements hiérarchiques, notamment par les instructions ministérielles. Enfin le rapport de service est un lien de sujétion spécial et c'est une idée à laquelle, en Allemagne, on a fait produire beaucoup de conséquences ».

En somme, ainsi que le montre très nettement et avec beaucoup de force M. Hauriou, l'Etat n'est qu'un ensemble d'institutions, qu'une organisation administrative destinée à permettre à un groupement d'individus, qui constituent la nation de poursuivre au mieux, ses fins politiques et économiques.

Mais pour qu'un ordre social puisse être réalisé, il est nécessaire que les citoyens obéissent aux gouvernants, qu'il y ait dans un Etat une autorité puissante, chargée de faire régner l'ordre et de faire respecter la discipline.

Cet ordre social, nous l'avons vu, est très menacé, et les syndicalistes n'ont pas caché qu'ils espéraient aboutir dans un délai très proche, grâce à l'extension du droit syndical aux fonctionnaires, à la ruine de l'Etat moderne. On peut définir l'architecture sociale moderne : « la lutte du contrefort de l'autorité contre la poussée du syndicalisme. » Comment se résoudra le conflit ? L'autorité gouvernementale cédera-t-elle à l'effort syndical ? Le Parlement, devant qui le débat est maintenant posé, est appelé à donner une solution décisive.

Adoptera-t-il provisoirement le projet Guyot-Dessaigne ? Préférera-t-il le projet Dejeante qui se déclare partisan du syndicalisme intégral ? Nous aurons alors le gouvernement direct dans toute sa beauté ; mais, ce jour-là, ce sont les intérêts particuliers qui gouverneront souverainement le pays, les plus forts imposant le silence aux plus faibles, et de l'intérêt général il ne sera plus question !

Pour nous, qui avons souci de la grandeur nationale, qui sommes intimement convaincu que cette grandeur dépend du maintien d'un ordre social fondé sur la discipline et sur la hiérarchie, nous

nous déclarons résolument hostile à l'extension du droit syndical aux fonctionnaires, tant à ceux dits d'autorité qu'à ceux dits de gestion.

En refusant aux fonctionnaires le droit syndical, nous avons d'ailleurs pleine conscience de proposer une dérogation au droit commun. « Mais que nous importe, dirons-nous avec M. Trarieux, que l'égalité soit en apparence rompue entre la condition des ouvriers de l'industrie et celle des ouvriers attachés à nos services publics ? Si c'est la conservation même de toutes nos forces défensives qui l'impose, devons-nous hésiter à avoir des règles différentes pour des cas et des intérêts où elles peuvent se justifier (1) ? »

1. *J. off.* Déb. parlem. Sénat, 3 février 1896, p. 55.

CHAPITRE III

Plan de Réformes Administratives

Mais, pour nous être déclarés hostiles, et sans réserves au droit syndical des fonctionnaires, tant mitigé qu'intégral, il n'en résulte pas toutefois que nous nous en tenions, pour résister à la poussée syndicale, au système des pénalités ou des mesures coercitives que préconisait le projet de loi Merlin-Trarieux de 1895.

« Quiconque, a dit Rousseau dans une admirable page, quiconque s' imagine arrêter un mouvement social par des mesures coercitives fait preuve d'une complète ignorance du cœur humain et témoigne qu'il ne connaît pas les vrais moyens d'action de la politique ! » Il n'en résulte pas davantage que nous prétendions conserver le néfaste *statu quo* de l'heure présente. Et, dès lors puisque nous avons stigmatisé comme il convenait, les abus qui ont déterminé la crise du fonctionnarisme, puisque nous nous refu-

sons à considérer l'extension du droit syndical comme un efficace moyen de réforme, de mieux être social, il nous reste à indiquer par quels remèdes, par quelle refonte de notre organisation administrative pourrait être améliorée, transformée la situation actuelle.

« Il nous semble, dit Fernand Faure, que le favoritisme serait singulièrement atténué dans notre administration française, si l'on se décidait enfin à fixer par des lois claires, par des règlements impératifs la situation, les droits, les obligations de tous ceux qui, à des degrés divers, sont les collaborateurs permanents de l'Etat (1). » Tout le problème de la crise du fonctionnarisme se trouve résumée là en quelques lignes :

S'il y a crise du fonctionnarisme, c'est bien que les rapports du fonctionnaire avec ses chefs hiérarchiques ne sont pas réglés ; c'est parce qu'on a méconnu cette vérité que le fonctionnaire sert non ses chefs, mais l'Etat, de concert avec ses chefs ; que par suite ceux-ci ne doivent pas avoir sur lui un pouvoir arbitraire, mais un pouvoir réglé dans l'intérêt de l'Etat. Doit-il y avoir place pour l'arbitraire dans l'Etat moderne et les rapports entre le gouvernement et les agents ou ses organes, comme ceux entre le gouvernement et les citoyens, ne doivent-ils pas dès lors être fondés sur le droit ?

1. *Revue Politique et Parlementaire*, mars 1906.

Le projet de loi Guyot-Dessaigue, que nous avons analysé précédemment, s'est préoccupé de remédier à l'état de choses actuel. Les grandes lignes de ce projet ne peuvent qu'être approuvées : d'une part, on admet pour les fonctionnaires une liberté très large de s'associer ; on leur concède de nombreuses prérogatives, entre autres celle de pouvoir exprimer légalement et directement leurs revendications aux chefs de services ou même aux ministres ; et d'autre part, très sagement, on prohibe formellement la grève de la part des fonctionnaires et on édicte des peines sévères contre ceux qui enfreindraient la défense ; enfin, par le fait seul de l'interdiction des syndicats, les fonctionnaires se trouvent privés du droit d'utiliser les Bourses du Travail.

Le projet de loi Guyot-Dessaigue renferme toutefois une grosse lacune. Il n'est pas suffisant de permettre aux fonctionnaires le droit d'exprimer ses revendications. Le fonctionnaire réclame plus de justice, plus d'indépendance, plus de régularité dans l'avancement, moins d'arbitraire dans la discipline. *Très justement le fonctionnaire demande à être protégé dans ses intérêts économiques, à jouir dans sa fonction d'un statut légal de garanties au triple point de vue : 1° de la nomination ; 2° de l'avancement ; 3° de la cessation de fonction ; soit par mise à la retraite, soit par révocation.*

Pour résoudre le problème il faudrait, en complé-

tant le projet de loi Guyot-Dessaigne, établir, en matière de première nomination, d'avancement et de pouvoir disciplinaire, un régime qui fasse une juste part aux prérogatives essentielles du gouvernement et aux intérêts légitimes, aux droits des citoyens qui le servent. A la police des fonctionnaires, avec tout ce que ce mot comporte d'arbitraire substituer l'état des fonctionnaires avec tout ce que ce mot comporte de garanties juridiques, c'est une œuvre qui finira bien par s'imposer à la sollicitude des pouvoirs publics (1). A-t-on déjà fait quelque chose en ce sens ?

I. *Au sujet de la nomination et de l'avancement*, il y a bien l'ensemble des règles sur les administrations centrales des ministères, édictées en exécution de l'article 16 de la loi de finances de 1882, loi qui reproduisait en somme la loi du 26 juillet 1843. Mais était-ce une disposition efficace contre l'arbitraire, une disposition uniforme pour tous les ministères ? Nous en sommes loin : « Ces décrets, dit Maxime Leroy, on concevra qu'ils soient inefficaces dans la plus grande mesure, si l'on songe que c'est le ministre

1. Le projet de loi Guyot-Dessaigne, qui fixe les conditions dans lesquelles les fonctionnaires sont autorisés à s'associer, reste muet sur la question de l'état des fonctionnaires. Et nous prévoyons qu'on continuera les anciens errements : des dispositions particulières au lieu d'une loi générale !

qui les a rédigés, seul rédigés, le Conseil d'Etat n'intervenant que nominalemeut, *honoris causa*. Le ministre décide donc lui-même... il n'est aidé dans ces décisions par aucune délibération, soit des intéressés, soit de corps élus, soit de corps judiciaires ou techniques. Ces décrets, destinés à limiter l'arbitraire, leur élaboration a été abandonnée au pouvoir accusé d'être arbitraire... (1). »

D'autre part, et sans motif plausible, ces décrets varient avec les différents ministères, non seulement quant à la fixation du traitement, mais aussi quant au temps nécessaire pour avancer d'une classe inférieure à une classe supérieure, quant aux titres et aux prérogatives. Aussi, et dès 1883, M. Ribot déclarait très justement dans le rapport général du budget : « Les administrations centrales doivent, comme tous les services dépendant des ministères, être organisées d'une manière permanente. Les conditions d'admission des employés de ces administrations, leur traitement, leur avancement, leurs obligations et la durée de leur travail quotidien devraient être l'objet de règlements étudiés avec soin et rédigés sur un plan uniforme pour tous les ministères. » M. Barthe précisait encore, dans un projet de loi déposé au Sénat le 16 juillet 1885 (2) ; il demandait un concours d'entrée pour l'admission provisoire, un stage en

1. Maxime Leroy, *op. cit.*, p. 137-138.

2. *J. off.* Sénat. Annexes, 1885, p. 323.

vuc de l'admission définitive, la nécessité de débiter dans le grade le moins élevé ; enfin la promotion par tableaux d'avancement.

M. Lemire voulut compléter l'œuvre de la loi de 1882, et il déposait le 5 mars 1894 une proposition de loi qui demandait pour les fonctionnaires civils « la quasi-propriété de la fonction », la considérant comme « la meilleure et souvent la seule garantie de la liberté individuelle ». Mais le rapporteur de la proposition de loi, M. de Lasteyrie, concluait au rejet par des motifs qui méritent d'être signalés : « Il ne nous semble pas, disait-il, que, depuis le jour où la République a été définitivement fondée en France, beaucoup de fonctionnaires civils aient pu se plaindre d'avoir été troublés *dans la possession paisible et permanente de leurs fonctions*. Si un régime où l'opinion publique et le Parlement exercent sans entraves un contrôle incessant, il ne nous paraît pas juste de dire que les directeurs de nos grandes administrations publiques *aient entre leurs mains, sans aucune espèce de contrôle, le sort des fonctionnaires placés sous leurs ordres*. Loin de trouver que les fonctionnaires soient exposés sans défense aux abus d'autorité du pouvoir central, on serait plutôt en droit de dire que l'action ministérielle est trop souvent entravée lorsqu'elle veut s'exercer sur des agents insuffisants ou capables (1). »

1. *J. off.* Ch. des députés. Doc. parlam., 1894, p. 1142.

Comme réponse à l'opinion de M. de Lasteyrie, on ne sau-

N'est-il pas avéré pourtant que le fonctionnaire n'a aucun recours contre le déplacement d'office, contre l'omission de son nom sur la liste des promotions, qu'il n'a même pas la liberté de demander des explications, l'acte d'omission rentrant dans la catégorie des actes discrétionnaires ?

Il semble toutefois que l'on veuille modifier l'état de choses actuel, et récemment les jurisconsultes et les législateurs se sont préoccupés de préciser les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature. Auparavant, on ne l'ignore pas, un ministre voulait nommer d'emblée un de ses amis à un poste quelconque de la magistrature, sans autre condition qu'un stage nominal d'avocat et plus d'un exemple pourrait être cité du scandaleux usage de ce pouvoir discrétionnaire. En Allemagne, au contraire, le candidat aux fonctions judiciaires — pour nous en tenir à ce cas — doit subir deux examens professionnels ; le premier lui ouvre l'accès du stage ; il est nommé *référéndaire* ; le second lui donne, après qu'il a fait ses preuves, le titre d'*assesseur* et le droit d'être investi de fonctions judiciaires. Tandis qu'il accomplit son stage, le postulant passe par tous les services (parquet, instruction, délibération en Chambre du conseil, greffe) et dans chaque service, est

rait même faire que de signaler le récent discours, si documenté, de M. Steeg, à la Chambre des députés, le 10 mai 1907. Et aussi Cf. le procès Chaumié contre *Le Matin*.

l'objet de notes spéciales qui sont prises en considération pour l'examen final (1).

M. Etienne Flandin avait déposé dès 1894 une proposition de loi sur les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature. Sa proposition étant renvoyée de législature en législature, il glisse sa réforme dans la loi de finances du 17 avril 1906 dont l'article 38 s'exprime ainsi : « Jusqu'à la promulgation d'une loi organique sur les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature un règlement d'administration publique, rendu en exécution de la présente loi dans les trois mois qui suivront sa promulgation, fixera des garanties spéciales de capacité professionnelle pour les candidats aux fonctions judiciaires et instituera pour les magistrats un tableau d'avancement. » En exécution de la loi, un décret fut rendu le 18 août 1906, établissant le concours comme base principale du recrutement de la magistrature, ou plutôt rénovant le système institué par une circulaire de M. le garde des Sceaux Dufaure, malheureusement trop tôt tombée en désuétude (2).

D'autre part un arrêté du ministre des Finances en date du 15 mai 1906 instituait près le ministère

1. Cf. Kammerer. *La Fonction publique en Allemagne*, p. 138 et suiv.

2. Cf. dans la *Revue Pénitentiaire*, juillet-novembre 1906, l'intéressant projet de réforme de la magistrature, de M. Georges Picot.

des Finances une commission chargée d'examiner la situation comparative des ouvriers de l'Etat dépendant des divers ministères (1).

Le *Journal officiel* du 4 février 1907 a publié cinq décrets portant organisation du service dans les grandes administrations financières, c'est-à-dire dans les contributions directes, les contributions indirectes, la douane, l'enregistrement, les manufactures de l'Etat.

1. En installant cette commission, le 19 mai, M. Poincaré prononça l'allocution suivante : « Un décret du 24 janvier 1901, complétée par deux autres décrets des 14 février et 17 avril 1901, avait institué une commission consultative chargée de donner son avis sur les réclamations présentées par les Syndicats et autres associations ouvrières relative à la situation du personnel civil d'exploitation des établissements militaires. Cette commission s'est livrée à un travail considérable et elle a confié à M. Robert de Mouy, conseiller d'Etat, le soin d'exposer dans un rapport général les conclusions auxquelles elle était arrivée sur les questions suivantes : pensions des ouvriers et employés, embauchage, licenciement, apprentissage, commissionnement, avancement et classement, salaires, réglementation du travail et hygiène, maladies, accidents, sociétés de secours mutuels, etc. *Sur plusieurs de ces questions et notamment sur celle des pensions, M. de Mouy a remarqué avec grande raison qu'il était mauvais de procéder par des mesures séparées, inspirées de conceptions spéciales, à tel ou tel département ministériel, et qu'il était indispensable de rechercher, pour les divers personnels ouvriers, des solutions concordantes. « Sinon, disait-il, tout avantage concédé isolément à certains ouvriers sera le lendemain réclamé par les autres et, d'assimilation en assimilation, on ne sait où on mènera les finances de l'Etat ».* Malgré cette sage observation, on a,

M. Caillaux, dans un assez long rapport qui précède les décrets, expose les idées maîtresses qu'il a mises en œuvre. Il indique qu'il a voulu donner aux agents le droit à un tableau d'avancement, le droit à une juridiction disciplinaire. Désormais, dans chaque régie, toutes les fois que l'on ne procède pas par la voie du concours, il sera établi annuellement, pour chaque classe et pour chaque grade, des tableaux d'avancement qui seront portés à la connaissance du personnel. Ces tableaux seront arrêtés par le directeur général de chaque régie, assisté du conseil d'administration. Aucun agent ne pourra obtenir d'avancement s'il ne figure au tableau. Les inscriptions seront faites au grand choix, au choix et à l'ancienneté. Les droits à l'ancienneté sont sauvegardés autant que cela est possible. Les décrets reconnais-

depuis quelques années, envisagé la situation des travailleurs de l'Etat sous des aspects successifs, incomplets et fragmentaires, et il en est résulté, dans la réglementation des heures de travail, dans la fixation des salaires, dans la détermination des congés, dans les règles disciplinaires, des différences qui ne sont pas toujours justifiées par les exigences diverses du service et qui sont devenues le point de départ de réclamations constantes. La Commission du budget de la Chambre des députés s'est à son tour, préoccupée de ces anomalies et elle a demandé, l'an dernier, dans le rapport sur les monnaies et médailles, qu'il fut entrepris une étude générale et comparative qui permit de résoudre dans un ordre rationnel les problèmes posés par les intéressés, qui mit fin aux inégalités constatées et qui, en même temps, prémunit pour l'avenir les finances publiques contre les répercussions imprévues de mesures partielles. »

(*J. off.*, mai 1906).

sent à tout agent nommé à un grade, le droit de recevoir à l'ancienneté les divers avancements de classe que ce grade comporte : il ne pourrait en être privé que par une mesure disciplinaire.

Les mesures disciplinaires sont divisées en deux catégories : les peines légères sont prononcées par le directeur général, en conseil d'administration ; les peines sérieuses ou graves sont infligées par le ministre, sur avis d'un conseil de discipline où siègent deux agents du même grade que le fonctionnaire incriminé, librement élus par leurs pairs. Toutes mesures utiles sont prises pour assurer les droits de la défense.

Ces dispositions sont complétées par des articles réglant la pénétration réciproque des administrations centrales et départementales, et établissant des équivalences de grade de nature à enrayer des abus dont se plaignent certaines associations de fonctionnaires.

En un mot, c'est un statut complet accordé aux agents des régies.

II. Au sujet *de la cessation de la fonction*, soit par mise à la retraite d'office soit par révocation, c'est-à-dire de la peine disciplinaire ayant pour but de priver de la fonction ou des prérogatives et avantages qui y sont attachés, on conçoit combien il serait nécessaire de rechercher une précision législative qui aurait pour effet de lui donner un caractère

juridictionnel. Or, en France, le principe général est celui de la discipline oéculte et de la révocation *ad nutum* ; la stabilité du fonctionnaire dépend uniquement du pouvoir exécutif ou de son délégué ; et celui-ci a, à cet égard, une autorité absolue et discrétionnaire.

Sans doute à ce principe général, il a été apporté en premier lieu des restrictions et en second lieu des exceptions. Ces deux catégories de dérogations procèdent toutes deux d'une idée commune : la mesure révocatrice est soumise à l'avis d'un conseil ; mais la différence, d'ailleurs capitale, est que, pour les restrictions au principe, l'avis ne lie pas l'autorité supérieure, tandis que dans les exceptions sont comprises les fonctions pour lesquelles l'avis du conseil est souverain ; le pouvoir exécutif ne peut passer outre.

On sait les restrictions au principe de la révocation *ad nutum* : le personnel des diverses administrations centrales (Ministère des Affaires étrangères, décret du 12 mai 1891, art. 16. — Justice, décret du 30 décembre 1884, art. 14. — Finances, 12 août 1896, art. 17, etc.) les fonctionnaires des contributions indirectes (ordonnance du 3 janvier 1821, art. 9) ; et les fonctionnaires des douanes (ordonnance du 30 janvier 1822).

On sait aussi les exceptions au principe de la révocation *ad nutum* :

1° *Les officiers* ont seulement la garantie de leur *grade* (loi du 19 mai 1834). Ce grade constitutif de leur fonction ne peut leur être enlevé que pour ces raisons : 1° démission acceptée ; 2° perte de qualité de Français ; 3° condamnation à une peine afflictive et infamante ; 4° condamnation à une peine correctionnelle ; 5° condamnation à une peine correctionnelle d'emprisonnement avec surveillance de la haute police et interdiction des droits civils, civiques et de famille ; 6° destitution ; les officiers sont jugés par un Conseil d'enquête. Se distinguant du grade, *l'emploi*, c'est-à-dire l'exercice du titre même, ne leur est pas garanti.

2° *Certains membres de l'enseignement :*

α) Les professeurs titulaires (loi du 27 février 1880) et les professeurs adjoints (décret du 28 décembre 1885) ont la garantie de leur fonction qui ne peut leur être retirée que par décision du Conseil académique avec appel au Conseil supérieur de l'Instruction publique, conseil qui, en matière disciplinaire, ne peut prendre de décision qu'à la majorité des deux tiers des suffrages (décret du 11 mai 1880, art. 6) ;

β) Mêmes règles pour les professeurs titulaires des lycées et des collèges ;

γ) Quant aux professeurs de l'enseignement primaire, l'article 11 de la loi du 30 octobre 1886 décide : « La révocation est prononcée par le préfet,

sur la proposition de l'inspecteur d'Académie, après avis motivé du conseil départemental.

3° *Les Juges* : L'inamovibilité de la magistrature assise est un principe de notre droit public (constitution de l'an VIII, art. 68). Un juge ne peut être mis à la retraite d'office pour infirmité grave ou incapacité de service que par une décision de la Cour dont il dépend. A cette fin, une enquête préliminaire est faite par une commission composée du premier président, des présidents de Chambre et du doyen de la Cour. Si cette commission estime qu'il y a des motifs suffisants pour justifier la mise à la retraite, elle en réfère au garde des Sceaux, lequel peut donner ou refuser l'ordre d'informer. Dans le cas où l'ordre d'informer est donné, la Cour décide en assemblée plénière si elle estime qu'il y ait lieu d'admettre le juge à la retraite (1). La décision est alors exécutée par un décret du président de la République, rendu sur la proposition du ministre de la Justice.

S'il s'agit au contraire d'une procédure disciplinaire, c'est-à dire d'infliger au juge une peine quelconque, par exemple le déplacement, la suspension ou la destitution, la Cour de cassation, constituée en Conseil supérieur de la magistrature, est seule

1. Loi du 16 juin 1824, art. 2, 3, 6, 8 et 11.

compétente (1). Elle statue dans tous les cas, toutes chambres réunies, selon les formes ordinaires des débats, c'est-à-dire avec publicité et oralité des débats, en présence du ministère public et du défenseur de l'accusé. Le jugement doit être motivé et notifié.

Ces divers fonctionnaires (officiers, professeurs, juges) garantis au sujet de la révocation, par une juridiction disciplinaire contre les pouvoirs de l'administration, ont « *un état* ». Le professeur Hauriou en a donné la définition suivante :

« Les fonctionnaires ont un état lorsqu'ils peuvent opposer un droit, soit au pouvoir disciplinaire, soit au pouvoir hiérarchique de l'administration ; leur état, c'est leur droit individuel spécial ; le droit du fonctionnaire existe lorsque la mesure modifiant sa situation ne peut être prise que par juridiction, ou tout au moins sur l'avis conforme d'une commission ou d'un conseil, qui s'interpose entre son chef hiérarchique et lui » (2).

Mais le nombre des fonctionnaires protégés contre le principe général de la révocation *ad nutum* est très restreint. Et c'est bien là la chose la plus urgente à réformer, et, lors d'une discussion sur les syndicats de fonctionnaires, MM. Berthélemy et

1. Loi du 30 août 1883, art. 13.

2. *Précis de droit Administratif*. Paris, 1904, 4^e édit. p. 586.

Larnaude furent d'accord pour réclamer une loi sur l'état des fonctionnaires, « mettant un terme aux scandaleux abus du népotisme dont on a récemment déploré les effets (1). »

Et de fait, de toutes les questions qui touchent au service public, la plus importante est certainement celle qui concerne la puissance du gouvernement sur le fonctionnaire. Jusqu'à quel point une indépendance suffisante doit-elle être accordée à ce dernier, dans l'exécution de ses devoirs, sans pour cela désarmer l'Etat contre lui, tel est le point délicat à résoudre. Or, tandis qu'en France, les exceptions à la révocation *ad nutum* sont rares, en Allemagne, le principe est renversé : le grand principe qui domine toute la question, c'est l'inamovibilité des fonctionnaires de tous ordres, c'est la révocabilité qui est l'exception. Dans tous les cas, la loi part de l'idée qu'il est dangereux d'accorder à l'Etat trop de puissance sur eux.

« Ce principe, dit M. Kammerer, sur lequel on ne saurait assez insister, est le plus caractéristique de toute la législation allemande sur les fonctionnaires. Il a une influence capitale sur leur situation et leur assure presque l'inamovibilité ; c'est à peine s'ils sont moins bien traités que les magistrats.

« Un fonctionnaire ne peut être contraint de ces-

1. *Revue Pénitentiaire*, juin 1906.

ser ses fonctions que pour incapacité de service, résultant de son état de santé physique ou morale, ou pour une faute professionnelle grave, justifiant la destitution. Dans le premier cas, la loi donne au gouvernement le moyen de se débarrasser d'un fonctionnaire fatigué ou malade, et rajeunir ainsi les cadres selon les besoins; dans le second, elle lui permet d'éliminer ainsi les éléments indignes de sa confiance; on concilie de cette façon l'intérêt légitime du fonctionnaire et les besoins non moins légitimes de l'Administration.

« La procédure par laquelle un fonctionnaire est contraint de cesser ses fonctions varie selon qu'il s'agit d'infirmités ou de peines disciplinaires. Dans le premier cas, on distingue en outre s'il a déjà ou s'il n'a pas encore acquis le droit à la retraite. S'il a déjà acquis le droit à la retraite, la décision qui le rend à la vie civile ne lui cause pas un tort irréparable, l'Etat ne se désintéressant pas de lui, et continuant à lui assurer les moyens d'existence : il s'agit ici d'une simple mise à la retraite d'office. Lorsque le fonctionnaire n'a pas droit à la retraite, c'est-à-dire le plus souvent s'il a moins de dix ans de services, la loi lui rend son renvoi plus difficile. « Il suffit, quand il s'agit de mettre un fonctionnaire à la retraite d'office, d'une simple enquête administrative constatant son incapacité de service, mais elle se fait selon des formes rigoureuses, offrant de grandes

sécurité au fonctionnaire mis en cause. Lorsque le fonctionnaire, incapable de continuer son service, n'a pas encore droit à la retraite, la procédure est plus compliquée. Elle nécessite un véritable jugement judiciaire, rendu comme s'il s'agissait de la destitution.

La destitution du fonctionnaire à titre de peine pour faute grave contre ses devoirs professionnels ne peut être prononcée qu'à la suite d'une procédure disciplinaire spéciale, comprenant deux phases : l'enquête préliminaire et le débat judiciaire. L'enquête préliminaire est dirigée par un fonctionnaire désigné et surveillé par un autre qui remplit le rôle de ministère public. Le débat oral a lieu devant des tribunaux spéciaux, comprenant deux instances superposées et composées en majeure partie (au moins les Chambres et la Cour de discipline de l'Empire) par des membres judiciaires. Les débats sont dans la forme ordinaire des débats oraux ; ils comportent un accusateur, un défenseur, un greffier et des témoins qui prêtent serment. Les séances sont publiques d'après la législation de l'Empire. Tel est en Allemagne le système de garantie des fonctionnaires administratifs contre l'Etat, on voit qu'il est puissamment organisé. « Aussi l'indépendance des fonctionnaires n'est nulle part si grande qu'en Allemagne (1). »

1. Kammerer. *La fonction publique en Allemagne*, ch. XI, p. 390.

Et par suite nous croyons que le meilleur moyen, pour guérir « cette mortelle gangrène qui est le syndicat » serait, en s'inspirant de la législation allemande du 31 mars 1873, de régler juridiquement les conditions du service public, de faire une charte sur l'état des fonctionnaires, qui fût comme leur charte professionnelle. Déjà la Constitution de 1848, en prescrivant que les fonctionnaires ne pourraient être nommés que dans les conditions fixées par la loi (art. 10 et 64) avait reconnu que c'est une obligation pour un Etat moderne de régler législativement ses rapports avec ses serviteurs.

Au sujet de la nomination et de l'avancement, il suffirait de reprendre le projet de loi déposé par M. Barthe en 1883, ou d'étendre aux autres fonctions publiques, en y apportant quelques modifications, le décret de M. Sarrien sur les conditions de nomination et d'avancement dans la magistrature.

Il faudrait ériger, en faveur de tous les fonctionnaires, d'autorité ou de gestion, ainsi que le proposait M. Lemire dans ses projets de loi de 1894 et 1902, le principe de la quasi-propriété de leur fonction, et par suite leur conférer un « état ». Et comme corollaire nécessaire, il faudrait, au sujet de la révocation ou de la mise à la retraite d'office, établir des garanties contre l'arbitraire gouvernemental. Il y aurait lieu d'abroger cette procédure surannée en vertu de laquelle le directeur ou le ministre apprê-

cie les faiblesses et les fautes de ses subordonnés, sans le plus léger contrôle, sur le seul rapport d'un enquêteur qui, à la défense écrite de l'accusé, a le droit de répondre sans que ce dernier connaisse l'accusation nouvelle. A la place on pourrait constituer des conseils d'enquête et des conseils de discipline, régionaux et départementaux, — et cela constituerait aussi une efficace réforme de décentralisation — dont les membres seraient désignés mi-partie par les chefs, mi-partie par les fonctionnaires eux-mêmes.

Une telle organisation serait une garantie pour l'accusé en ce sens que les enquêteurs ne seraient pas ses juges ; ces derniers n'auraient pas d'idées préconçues sur les faits incriminés par suite des péripéties de l'enquête ; ils jugeraient donc en toute indépendance (1). D'autre part, une sorte de tribunal d'appel, un Conseil central de discipline, mi-désigné

1. Une ébauche vient d'être faite en ce sens. M. Barthou, ministre des Travaux publics, par décret du 3 juin 1905, a établi des Conseils de discipline régionaux en faveur des fonctionnaires, agents et ouvriers des postes et télégraphes, tout en laissant subsister, comme tribunal suprême le Conseil central de discipline institué par le décret de 1901. L'impétrant comparait désormais devant ses juges : (cinq ingénieurs et deux employés du grade de l'accusé, le président étant nommé par le ministre) et peut se faire défendre soit par un collègue soit par un avocat. Résultats : sept ou huit fois sur dix, l'inculpé a été renvoyé des fins de la poursuite disciplinaire.

par le pouvoir supérieur, mi-élu par les membres des conseils de discipline régionaux ou départementaux, jugerait, en dernier ressort, les cas soumis à son examen par l'un ou l'autre intéressé.

Il faudrait préciser les hypothèses où il y aurait lieu à une sanction disciplinaire ; et d'autre part il faudrait aussi énumérer ces sanctions, et distinguer entre les peines disciplinaires simples (avertissement et blâme, amende, arrêts, et la rélegation de la fonction.

Enfin, s'il y avait nécessité d'en arriver à cette mesure extrême, il serait de toute justice d'insérer dans la loi sur l'Etat des fonctionnaires cette disposition proposée par M. Jules Auffray le 14 avril 1906, tendant à assurer aux employés et ouvriers de l'Etat, en cas de révocation, le remboursement des retenues opérées sur leur traitement.

En résumé, lorsque nous nous refusons d'une part à admettre les syndicats de fonctionnaires, nous réclamons énergiquement qu'on introduise dans la législation française, une loi sur l'Etat des fonctionnaires analogue à la loi allemande du 31 mars 1873, bien persuadé que le jour où une telle loi sera votée, il sera d'autant plus facile d'interdire d'une façon absolue les syndicats de fonctionnaires qu'ils auront perdu toute raison d'être.

CONCLUSION

Des Congrès où s'affirment des tendances nettement révolutionnaires, des lettres injurieuses aux chefs du gouvernement, des syndicats illégalement constitués, des grèves insuffisamment réprimées, ce sont-là des faits récents qui témoignent suffisamment des proportions prises, ces derniers temps, par l'agitation des fonctionnaires.

Mais, si nous sommes en ce moment dans une période de crise, voilà toutefois plus de quinze ans que la question est posée. Voilà plus de quinze ans que les gouvernements et les Chambres se refusent à l'aborder franchement. Tirillés en sens contraire, désireux de donner satisfaction aux revendications syndicalistes, ou, tout au moins, de ne pas heurter de front, mais craignant, par des concessions excessives, de ruiner toute discipline dans l'immense armée de nos fonctionnaires, ils ont toujours reculé devant une solution nette et ferme ; ils ont imaginé des distinctions subtiles, ils ont usé de procédés dilatoires, aussi bien dans l'application des lois existantes que dans la préparation des lois promises.

Or, et nous le constatons douloureusement, rien n'est plus dangereux que les espérances données qui ne se réalisent pas, que des hésitations perpétuel-

les, des incertitudes quotidiennes, dans un sujet aussi capital.

La situation actuelle, aggravée par toutes ces tergiversations néfastes, ne peut durer davantage sans compromettre irrémédiablement la bonne exécution des services publics. Aussi le pays attend de ses mandataires qu'ils précisent, dans une loi nette et formelle, les droits et les devoirs des fonctionnaires.

Nous voudrions, en indiquant l'exceptionnelle gravité du vote qui va être émis par les Chambres, résumer ici les considérations qui nous ont impérieusement poussé à refuser aux fonctionnaires le droit syndical, tout en leur accordant le droit d'association, tel qu'il a été réglementé pour eux par le projet de loi Guyot-Dessaigne.

1^o Il faut, quelques lacunes qui s'y rencontrent ou quelques défauts qu'on y constate, sauf à le modifier sur certains points, principalement en supprimant la fédération des associations (art. 4), adhérer au projet de loi Guyot-Dessaigne : il a l'avantage d'accorder de justes satisfactions aux légitimes revendications des fonctionnaires tout en sauvegardant les droits imprescriptibles de l'Etat. Sur la légitimité et l'utilité des associations de fonctionnaires, nous partageons entièrement l'opinion de M. Demartial qui déclare : « Nous ne sommes pas hostiles, loin de là, aux associations de fonctionnaires. Elles ont rendu à la cause des réformes ce

immense service d'avoir secoué l'apathie antérieure des gouvernants ; si jamais des réformes sérieuses sont apportées à l'organisation du personnel des travaux publics, c'est à elles qu'on le devra, au cri de révolte qu'elles ont poussé contre le favoritisme. Elles doivent vivre, elles doivent rester de vigilantes sentinelles, toujours prêtes à signaler une illégalité, un abus, une réforme exigés dans l'intérêt public ; mais elles ne peuvent ni ne doivent prendre la place de l'autorité. » (1).

Mais si nous approuvons les associations de fonctionnaires, nous sommes franchement opposé aux syndicats de fonctionnaires. Et d'ailleurs, en se transformant en syndicats, les associations de fonctionnaires n'ont pas caché leur but. Avec les syndicats de fonctionnaires, c'est une administration remise au soin des intéressés eux-mêmes, sans autre hiérarchie que celle qu'ils auront librement établie, sans autre discipline que celle à laquelle ils se seront spontanément soumis » (2) ; c'est l'introduction du régime électif pour la nomination des chefs de service, ceux-ci étant choisis directement par leurs subordonnés ; c'est la substitution à la hiérarchie fondée sur la compétence et sur la valeur d'une hiérarchie de pure

1. Excellent article de M. Demartial. *De l'opportunité d'une loi sur l'état des Fonctionnaires. Revue du droit public*, janvier 1907.

2. Paul Boncour, *op. cit.*, p. 34.

forme, ceux-là devenant les chefs qui se signaleront par la plus large tolérance, et fermeront les yeux aux fautes professionnelles les plus graves. Par le régime électif, disent les syndicalistes, nous réaliserons « la pleine et libre République dans l'administration comme dans l'usine. »

Ne nous payons pas de mots, et, puisque le régime électif des fonctionnaires est appliqué aux Etats-Unis, demandons-nous quels résultats il a donné là-bas. Ces résultats, ils sont pitoyables. Et comment en serait-il autrement ? L'administration, nous dit M. Demartial, ne peut être, sous le régime électif, que *partiale*, corrompue, incompétente. *Partiale*, parce que les emplois ne sont jamais accordés qu'à des hommes de parti, et pour des services rendus à un parti, et parce que personne ne s'attendant à garder sa place, si c'est le parti adverse qui triomphe, chaque détenteur d'un emploi public ne se sert de son autorité que dans l'intérêt exclusif des hommes qui sont à la tête de son parti. *Corrompue*, parce que, l'argent étant le nerf de la politique, toutes les fonctions sont exploitées en vue d'en tirer de l'argent ; les comités demandent des contributions aux fonctionnaires sur leurs traitements et les fonctionnaires à leur tour font payer leur intervention aux administrés toutes les fois qu'ils le peuvent, tirent des profits illicites de leurs fonctions. *Incompétente*, parce que du jour au lendemain, un citoyen qui la veille

était imprimeur, médecin, fermier, etc., et le plus souvent politicien besogneux est improvisé gouverneur de l'Etat, juge, etc. (1).

Les vues des syndicalistes sont du reste au delà de l'obtention du droit syndical pour les fonctionnaires. « Quand, dans la plupart des administrations, écrit M. Paul Boncour de puissants groupements de fonctionnaires se dresseront en face de l'Etat, on aura déjà dans l'ordre des faits une première esquisse de ce que seraient en régime socialiste les rapports futurs de la nation et des corporations chargées d'assurer ses services publics. » (2). Et M. Jaurès précise : « Le syndicalisme total se propose de transformer la société elle-même, d'abolir le capitalisme, d'installer la souveraineté du travail organisé. Ainsi, au terme de son effort, il se confond avec l'idée même du socialisme. » (3).

Se trouvera-t-il, au Parlement, une majorité pour donner aux fonctionnaires le droit syndical, et pour accepter de sang-froid les conséquences actuelles et futures d'un pareil vote ? « Si jamais cela devenait une réalité, disait naguère M. Poincaré, c'en serait vite fait du régime parlementaire et de la République elle-même. » Espérons, avec M. Poincaré, que ce n'est qu'un « cauchemar. »

1. Demartial, *loc. cit.*, p. 10-11.

2. *Loc. cit.*, p. 33.

3. *L'Humanité*, 1^{er} mai 1907.

Les syndicats de fonctionnaires tendent à briser « la hiérarchie centralisée de l'Etat ». En refusant aux fonctionnaires le droit syndical, c'est cette hiérarchie, armature de l'autorité, que nous maintenons, que nous défendons :

« Dans tout service organisé, il faut des gens qui commandent et des gens qui obéissent. Préciser les pouvoirs des uns et les devoirs des autres, procurer par les uns et par les autres la rigoureuse observation de ce qui est prescrit c'est établir l'ordre... L'ordre, c'est la hiérarchie. Et qui dit hiérarchie ne dit pas précisément esclavage ; les pouvoirs qu'ont les supérieurs hiérarchiques ne doivent être ni absolus, ni arbitraires. Ils ont des pouvoirs cependant, et si vous les affaiblissez, si vous les anéantissez, vous créez l'anarchie, c'est-à-dire l'évanouissement de l'autorité, sans laquelle aucune organisation ne peut vivre » (1) ; et par là nous affirmons la nécessité de fortifier l'Etat pour qu'il puisse accomplir son œuvre, dans toutes les branches de l'activité nationale, au mieux des intérêts généraux de la démocratie dont il est le serviteur et l'instrument.

2° Nous voudrions d'autre part, que, lors de la discussion au Parlement du projet de loi Guyot-Des-saigne, on comble une grave lacune qui existe dans

1. H. Berthélemy. *Questions pratiques de législation ouvrière*, juin 1906, p. 164-165.

la législation française et qu'on vote, sur le modèle de la loi allemande de 1873, une loi accordant un *état* à tous les fonctionnaires. Le projet de loi Guyot-Dessaigne accorde aux associations de fonctionnaires le droit d'ester en justice, de formuler directement des réclamations, d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux, etc., mais il ne se préoccupe pas de déterminer quelles seront les conditions de nomination, d'avancement, de révocation ; et c'est en ces matières, qui forment les diverses étapes de la vie professionnelle du fonctionnaire, où règnent le favoritisme, l'influence des politiciens, l'arbitraire.

Les fonctionnaires protestent avec raison contre cette situation ; d'une manière plus efficace, parce que réglée, que les syndicats, une loi donnant un état aux fonctionnaires y portera remède. « On veut rétablir la sincérité de nos institutions faussées par l'ingérence individuelle des membres du Parlement dans le choix des fonctionnaires, la moralité du régime compromis par un favoritisme renouvelé des gouvernements déchus, le bon renom de l'administration, discréditée par la manière dont le public voit qu'on y fait son chemin. Le jour où des conditions légales devront être remplies pour être nommé à une fonction c'est à ces conditions et à ces conditions seules, qu'on pourra être nommé ; tous ces abus cesseront du même coup... La loi, en réglant les formes des nominations, des révocations, des mises

à la retraite d'office, protégera les fonctionnaires contre les appétits et les rancunes des politiciens, affirmera qu'ils doivent s'attacher à leurs fonctions, non aux personnes, que la République leur demande du loyalisme, non du servilisme » (1).

En maintenant à la tête du pays une autorité forte, dans l'organisation des services publics, une hiérarchie respectée, en faisant cesser, par une loi accordant aux fonctionnaires le droit de s'associer et les protégeant contre le favoritisme et l'arbitraire, nos gouvernants mettront fin à « la crise du fonctionnarisme ».

Pour nous, nous nous estimerons suffisamment récompensés de ce travail si nous avons apporté, dans le débat qui va se continuer à la tribune du Parlement, notre faible concours et donné aux esprits droits qui hésitent encore, des motifs assez décisifs pour refuser aux fonctionnaires le droit syndical, ce qui serait « la fin de tout, mais sûrement d'abord la fin de la République prise entre deux feux, entre la révolution et l'inévitable réaction (1) ».

1. M. Demartial, *op. cit.* p. 21.

1. *Le Temps*, 3 avril 1907.

Vu : Le Président de la thèse :
BERTHÉLEMY

Vu : le Doyen :
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

AUCOC (Léon). — Conférences administratives.

BARTHOU (Louis). — 1^o Rapport fait au nom de la Commission du travail chargée d'examiner les propositions de loi tendant à modifier la loi du 21 mars 1884.

2^o L'action syndicale, in-12, 344 p. Paris, Rousseau, 1904.

BEBEL. — La femme dans le passé, le présent et l'avenir. Paris, 1891.

BENOIST (Ch.). — La crise de l'Etat moderne.

BERTHÉLEMY (M.). — Précis de droit administratif (3^e édition).

BONCOUR (J.-Paul). — Les Syndicats de fonctionnaires, in-12, 78 p. Paris, Cornély, 1906.

BOURGUIN (M.). — 1^o De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat, in-18. Paris, 1902 ;
2^o L'évolution des systèmes socialistes, in-8, Paris, 1906.

CAHEN (H.). — La loi et le règlement. Paris, 1903.

CILLEULS (Alf. des). — Le Socialisme municipal, in-8, 400 p. Paris. Picard, 1905.

DARESTE. — La justice administrative.

DESCHANEL (P.). — La décentralisation. Paris, 1895.

- DUCROCQ. — Droit administratif.
- DUGUIT (L.). — L'Etat, le Gouvernement et les agents.
Paris, Fonternoing, 1903.
- ENGELS. — Les Origines de la Société, Paris, 1901.
- ESMEIN. — Traité de droit constitutionnel. Paris, 1907.
- FABREGUETTES. — Traité des droits politiques.
- FAGUET (E.). — Problèmes politiques. Paris, Colin, 1907.
- FONTAINE (Arthur). — Le louage de travail.
- GARRAUD. — Traité théorique et pratique du droit pénal.
- GLOTIN. — Etude sur les Syndicats professionnels. Paris,
Larose, 1892.
- GOYAU (G.). — L'école d'aujourd'hui. Paris, Perrin, 1906.
- HALEVY (Daniel). — Essais sur le mouvement ouvrier en
France, in-12, 300 p. Paris, Bellais, 1907.
- HANOTAUX (Gabriel). — Histoire de la France contemporaine,
1906.
- HAURION (M.). — Précis de droit administratif.
- LABAND. — Le droit public et l'Empire Allemand. Paris, 1904.
- LAFFOND (A.). — De l'Etat, in-8, 392 p. Paris, Téqui, 1907.
- LEROY (Maxime). — Les transformations de la puissance publique : Les Syndicats de fonctionnaires, in-8, 230 p.
Paris, Giard, 1906.
- LEROY-BEAULIEU (Paul). — L'Etat moderne et ses fonctions,
in-8 (3^e édit.). Paris, 1900.
- MAYER (Otto). — La fonction publique en Allemagne.
- MICHEL (Henry). — L'idée de l'Etat, in-8. Paris, 1896.
- PIC (Paul). — Traité élémentaire de législation industrielle,
in-8°. Paris, 1902.

- RENARD (G.). — Le régime socialiste. Paris, 1898.
- PERRIQUET. — 1° L'Etat et les fonctionnaires ;
2° Les Contrats de l'Etat.
- SCHÖEFLE. — Quintessence du socialisme. Paris, 1881.
- SEIGNOBOS (M.). — Histoire politique de l'Europe contemporaine.
- SEILHAC (De). — Le monde socialiste, in-12, p. 316. Paris.
Lecoffre, 1904.
- SIEGFRIED. — La démocratie en Nouvelle-Zélande.
- SIMON (Jules). — La liberté.
- TOCQUEVILLE (De). — La démocratie en Amérique.
- TROUILLOT ET CHAPSAL. — Du Contrat d'Association. Paris,
1902.
- VIVIEN. — Etudes administratives. Paris, 1852.
- WALDECK-ROUSSEAU. — 1° Questions sociales ;
2° Associations et corporations.
- WALLIER (R.). — Le xx^e siècle politique. Paris, Fasquelle,
1906.

II

- BÉQUET (La Ferrière). — Répertoire de droit administratif.
- DALLOZ. — Jurisprudence générale.
- GARÇON. — Code pénal annoté.
- Pandectes Françaises.* — Cf. Associations, Coalitions, Fonctionnaires, Syndicats, etc.

III. — Thèses

- BERGERON (Ant.). — Du droit des Syndicats d'ester en Justice,
1898.

- BONNARD (Roger). — De la répression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics. Bordeaux, 1903.
- BOURGEOIS (Charles). — De la corruption des Fonctionnaires publics. Paris, 1902.
- DELEST. — Nomination et Révocation des Fonctionnaires publics, 1899.
- DROUILLE (J.). — Le pouvoir disciplinaire sur les Fonctionnaires publics. Toulouse, 1900.
- FYDEAU de S. CHRISTOPHE (J. de). — Des crimes ou délits commis par ou contre les fonctionnaires publics, 1904.
- GERMAIN. — Le droit de Syndicat et le droit de grève des fonctionnaires publics. Paris, 1907.
- GUIMBAUD (Louis). — L'employé de l'Etat, sa fonction économique et sociale. Caen, 1898.
- KAMMERER. — La fonction publique en Allemagne, 1898.
- LAGARDELLE (Hubert). — L'Evolution des Syndicats ouvriers en France, 1901.
- LAPORTE (Paul de). — Des personnes admises à être membres ou administrateurs d'un syndicat professionnel, 1902.
- LATTEUX. — Les syndicats professionnels devant la loi du 21 mars 1884. 1902.
- MANNHEIM (CH.). — De la condition des ouvriers dans les manufactures de l'Etat, 1902.
- MOINDROT (E.). — Des réformes à introduire dans la législation des Syndicats professionnels, 1898.
- NEZARD (H.). — Théorie de la fonction publique. Paris, 1901.
- Macaigne

PERRIER (E.). — De la Révocation des fonctionnaires. Poitiers, 1903.

SAUVIAT (J.). — De l'extension de la capacité juridique des Syndicats professionnels, 1904.

VANTROYS. — Etude sur l'état des fonctionnaires, 1899.

WERTHEIMER. — Les Syndicats de fonctionnaires. Paris, 1906.

IV. — *Journaux et Revues*

L'Association Catholique (février 1895). Le droit de Coalition pour les employés de l'Etat.

— Années 1904-1905-1906. Articles de Minzamanski, L. Rollin (défend les idées syndicalistes des fonctionnaires).

L'Economiste Français. — Passim (Hostile aux idées syndicalistes).

L'Humanité. — Passim. Articles de MM. Jean Jaurès, Glay, Rouanet, etc.

Le Musée Social. — Années 1904-1905-1906.

Le Mouvement Socialiste. — P. Uhry : Les Travailleurs municipaux et la loi de 1884 (15 janvier 1902). R. Briquet : La politique syndicale du ministère Combes (15 mars 1903). — M. Laurin : Les amicales d'Instituteurs (1^{er} mars et 15 avril 1905. — *Gabriel Beau-bois*. Les employés de l'Etat : 1^{er} avril 1905. — *Hubert Lagardelle*. Le syndicalisme : 15 avril et 1^{er} juillet 1906.)

Pages libres. — Années 1905 et 1906.

La Réforme Sociale. — Passim. (Cf. 16 fév. 1899).

La Renaissance Latine. — Paul Boncour : 15 janvier 1905.

- Revue Bleue.* — M. Lanson : Associations ou Syndicats ? (2 déc. 1905). G. Cahen : (3 juin. 26 août 1906).
- La Revue Générale des Prisons.* — Les syndicats de Fonctionnaires, conférence de M. Berthélemy suivie de discussion (MM. Larnaude, Garçon, etc.) (juin 1906.)
- Revue des Questions pratiques de Législation ouvrière et d'Economie sociale.* — Paul Pic, nov. 1905. M. Berthélemy (1^{er} juillet 1906).
- La Revue de Paris.* — M. Berthélemy : Les syndicats de fonctionnaires (15 févr. 1906).
- La Revue de droit public.* — M. Demartial, janvier 1907.
- La Revue du Palais.* — René Dardenne : Les Syndicats et l'Etat (15 mars 1904).
- La Revue Politique et Parlementaire.* — Sur les Syndicats de fonctionnaires, M. Demartial (mars 1905); MM. Brethod et Fernand Faure (mars 1906); Duguit (avril 1906) et G. Cahen (juin 1906); Fernand Faure (mai 1907).
- La Revue Socialiste.* — M. E. Fournière (mai-octobre 1905); F. Buisson (mai 1907).
- Le Temps.* — Nov.-décemb. 1905 et janvier-février 1906.
- Les Temps Nouveaux.* — M. Delesalle (11 nov. 1905) et Michel Petit (7 juillet 1905).
- La Vie Socialiste.* — Passim.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5

PREMIÈRE PARTIE

Les Faits

CHAPITRE I. — La Crise du Fonctionnarisme et ses Causes.....	15
CHAPITRE II. — De 1884 à 1907 : Les Décisions du Gouvernement et les arrêts de la Jurisprudence..	36
CHAPITRE III. — Le Mouvement d'Organisation des Syndicats de Fonctionnaires : leur action, leurs tendances.....	68

DEUXIÈME PARTIE

Les Réformes

CHAPITRE I. — La thèse du Syndicalisme mitigé.....	87
CHAPITRE II. — La doctrine du Syndicalisme intégral.	133
CHAPITRE III. — Les Réformes en faveur des Fonctionnaires.....	165
<i>Conclusion</i>	186
<i>Bibliographie</i>	194

